

Spettabile
Dipartimento del territorio
Sezione dello sviluppo territoriale
Palazzo governativo
6501 Bellinzona

Bellinzona, 9 ottobre 2017

Piano direttore (PD): risposta alla consultazione sulle modifiche legate alle nuove disposizioni della Legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT)

Egregi signori,

con riferimento all'oggetto citato a margine e ai sensi dell'Art. 11 della Legge sullo sviluppo territoriale, desideriamo formulare di seguito alcune osservazioni e proposte pianificatorie scaturite dall'analisi del Rapporto esplicativo (RE) e delle schede R1, R6 e R10 messe in consultazione.

Va innanzitutto riconosciuta la qualità della documentazione messa in consultazione, così come la peculiarità degli approfondimenti contenuti nei 5 studi di base che hanno accompagnato le proposte di modifica del PD. Il tutto ci ha permesso di entrare nel merito di un argomento molto complesso e ricco di implicazioni dirette e indirette come la pianificazione territoriale. Abbiamo strutturato questo documento raggruppando gli aspetti principali nei seguenti capitoli:

1. Introduzione
2. Concetti generali discutibili o di difficile attuazione
3. Modello di calcolo delle riserve da rivedere
4. Appartamenti sussidiati: una fuga in avanti ingiustificata
5. Definizione e pagamento degli indennizzi ai proprietari
6. Tempi e costi di attuazione per gli enti pianificanti
7. Proposte della SSIC TI di modifica del PD
8. Conclusioni

1. Introduzione

Siamo ben consapevoli dell'accettazione della LPT da parte del Popolo svizzero. Decisione democratica alla quale bisogna sottostare, pur cercando di preservare il più possibile ambiti interpretativi e peculiarità del nostro Cantone. La Legge federale è stata voluta per promuovere un uso parsimonioso del territorio svizzero e ora ci troviamo costretti ad applicare gli stessi parametri nell'Altipiano piuttosto che a ridosso delle Alpi. È per questo motivo che confidiamo nell'utilizzo di parametri di calcolo appropriati da parte dell'Autorità cantonale. Lo sviluppo centripeto in Ticino è in gran parte già ora dettato dalla conformazione geografica del nostro Cantone, dove le unità insediative, commerciali ed economiche si sviluppano per forza di cose nel fondovalle e dunque in prossimità delle vie di comunicazione e dei servizi urbani.

Il PD non rappresenta soltanto uno strumento pianificatorio d'indirizzo per il Cantone, esso va visto anche quale strumento vincolante per gli enti pianificanti che dovranno poi apportare puntuali modifiche nei singoli Piani Regolatori (PR) comunali o nei Piani di Utilizzazione Cantionali (PUC). Questo aspetto tocca pertanto, a cascata, gli interessi dell'intera popolazione: proprietari immobiliari e inquilini, aziende e imprese di servizio, autorità comunali e pianificatori. Per queste ragioni è importante cercare di considerare quelle che potrebbero essere le conseguenze pratiche delle scelte oggi proposte nel PD e che potrebbero imporre un domani decisioni anche dolorose per i cittadini che, a suo tempo, hanno acquistato o realizzato dei terreni a condizioni note e approvate dalle autorità pianificatorie competenti ai vari livelli istituzionali.

Guardando le cifre a livello cantonale si nota subito come la maggior parte delle zone edificabili rientrano nella categoria R2 a dimostrazione che effettivamente anche il nostro Cantone ha adottato il modello ad urbanizzazione diffusa. Una scelta oggi messa in discussione ma che non bisogna però dimenticare è stata adottata su indicazione di figure professionali qualificate (come i pianificatori) e che ha avuto l'avvallo degli uffici cantonali e della popolazione (possibilità di ricorso). Una situazione, quella esistente e consolidata, che richiede uno sforzo per essere conciliata con la LPT, la quale si concentra invece su sviluppo centripeto e densificazione, che dovrà tenere in considerazione tutti gli interessi in gioco tenendo sempre presente che il diritto alla proprietà privata, sancito peraltro nell'Art. 26 della Costituzione federale, è tuttora presente e va difeso e integrato in tutti i modi anche in prospettiva futura.

Il rischio che si intraprenda un'operazione di espropri, riduzioni di indici o dezonamenti che avrebbero effetti deleteri per i cittadini i quali con sacrifici possiedono della sostanza immobiliare, per la quale hanno peraltro sempre pagato le imposte, è per noi inaccettabile. In effetti, nonostante a più riprese si sia dichiarato che non vi saranno questi effetti indesiderati, diventa per noi difficile capire come si possa puntare sullo sviluppo centripeto senza porre riduzioni importanti nei vari PR, visto che sul piano cantonale, l'aumento delle potenzialità edificatorie complessive è stato chiaramente escluso. Per capire come e dove intervenire, la Legge pone come spartiacque lo sviluppo previsto per i prossimi 15 anni, monitorato di continuo. In definitiva le zone edificabili dovranno essere sempre dimensionate per poter ospitare lo sviluppo a livello di popolazione e posti di lavoro presumibili in questo lasso di tempo. Va rimarcato che la quantificazione sia delle riserve sia degli scenari di sviluppo sono degli aspetti in cui i Cantoni godono di un certo margine di apprezzamento seppur debbano essere validate dal competente Ufficio federale.

2. Concetti generali discutibili o di difficile attuazione

2.1 Attuazione dello sviluppo centripeto e del miglioramento della qualità

Se da una lato si promuove lo sviluppo centripeto, concentrando quindi le costruzioni, dall'altro si auspicano miglioramenti della qualità di vita mediante spazi liberi e verdi, due aspetti che paiono in contraddizione tra loro a meno di non favorire un grande sviluppo in altezza che però colliderebbe fatalmente con la preservazione del paesaggio. Qui di seguito mettiamo in evidenza alcuni esempi di problemi concreti che si pongono già oggi quando bisogna far convivere interessi diversi:

- Densificare, ma evitare le eccessive volumetrie degli edifici.
- Densificare, ma evitare le limitazioni della vista, del soleggiamento e la scomparsa di spazi verdi.
- Densificare, ma evitare un aumento del traffico individuale, l'inquinamento fonico e atmosferico.
- Densificare, ma evitare gli aumenti dei costi delle infrastrutture (canalizzazioni, acqua, rete viaria).
- Densificare, ma evitare l'aumento dei prezzi immobiliari, che causerebbe segregazioni sociali.

2.2 Costi infrastrutturali e di pianificazione

Con queste modifiche di PD si auspica l'edificazione di alloggi economicamente sostenibili ben allacciati al trasporto pubblico, lungo i principali assi stradali urbani e in prossimità dei centri urbani. Evidentemente andando in questa direzione la mobilità aumenterà sensibilmente in particolare in regioni del Cantone già sotto pressione, intasando ancor di più le vie di comunicazione già ora sovraccariche. I valori dei relativi sedimi situati nelle zone che verranno ritenute interessanti per promuovere la densificazione aumenteranno, rendendo difficile l'edificazione di alloggi economicamente sostenibili, in zone di aumentata qualità di vita con spazi liberi e verdi.

In aggiunta non bisogna dimenticare che densificare i centri e i nuclei delle città e dei paesi significa dover adattare le infrastrutture esistenti e dimensionate secondo le normative finora in vigore. Le canalizzazioni, che già ora risultano sottodimensionate in occasione di temporali violenti e sempre più frequenti, dovranno essere potenziate per evitare gli allagamenti dovuti alla sovrappressione delle tubazioni (l'acqua fuoriesce dai pozzetti stradali invece di defluire correttamente). Dovranno essere ricontrollati i calibri delle strade, delle tubazioni dell'acqua potabile, dell'elettrico, dei telefoni, eventualmente del gas, ecc. Sono quindi da prevedere degli oneri supplementari consistenti.

Da ultimo va considerato che gli allegati 1 (schema verifica dimensionamento zone edificabili in vigore), 2 (calcolo contenibilità), 3 (stato urbanizzazione) e 4 (programma sviluppo centripeto comunale di qualità) sono di difficile comprensione e causeranno seri problemi, principalmente ai Comuni di piccole e medie dimensioni; il Consiglio di Stato dovrà quindi intervenire aumentando il proprio carico di lavoro, nonché finanziario (ben superiore a quanto indicato in 4 Mio di franchi).

2.3 Impatto sul piano comunale

Lo sviluppo centripeto e il rinnovamento qualitativo degli insediamenti è il fulcro della modifica del Piano direttore in consultazione. Attualmente in Ticino vi sono 251 Piani regolatori che disciplinano l'uso del suolo per 115 Comuni. Dovranno quindi essere adattati di conseguenza e ciò implicherà un enorme lavoro e un costo considerevole a carico dei Comuni.

Ai Comuni che non rispetteranno i termini per la nuova pianificazione, il Dipartimento potrà sospendere le procedure di modifica del Piano regolatore comunale e applicare il principio della sostituzione (art. 3 LST). Ciò significherebbe bloccare lo sviluppo edilizio di intere regioni con tutte le conseguenze economiche ed occupazionali facilmente immaginabili.

Il Dipartimento del territorio incentiva e sostiene la concezione e la creazione di spazi pubblici e verdi di qualità, approccio sicuramente lodevole e in parte condivisibile. Non traspare però alcun accenno dei relativi costi e delle eventuali espropriazioni di sedimi privati, e neppure dei relativi indennizzi. Stesso

discorso è applicabile alla creazione di percorsi pedonali e ciclabili attrattivi e sicuri per garantire un apporto allo spazio pubblico, in effetti le difficoltà dovute alla carenza di spazi adatti e dei fondi necessari non mancheranno.

2.4 Impatto sui proprietari dei fondi

Secondo quanto contenuto nei documenti i Comuni con zone edificabili eccessive dovranno procedere al relativo ridimensionamento (dezonamento) nelle zone, ove le caratteristiche morfologiche o la mancanza d'urbanizzazione sono inidonee all'edificazione, innescando forte malumore tra i proprietari toccati da questi provvedimenti. Per una questione legata alla certezza del diritto l'esistente dovrebbe essere al riparo da simili cambiamenti in modo da evitare danni economici agli attuali proprietari che hanno acquistato e pagato i loro terreni secondo le disposizioni di PR approvati dalle autorità comunali e cantonali.

2.5 Aspetti che esulano dalla LPT

Oltre a garantire gli alloggi a pigione sostenibile, secondo il PD bisognerà favorire le abitazioni primarie a scapito delle secondarie e ciò, principalmente, nelle zone turistiche attorno ai laghi: degli obiettivi sui quali non entriamo nel merito ma che non sono da collegare alla revisione innescata dalla LPT e andrebbero quindi presentati separatamente.

3. Modello di calcolo delle riserve da rivedere

Se da un lato prendiamo atto con piacere che a livello ticinese il Cantone non sia chiamato ad indicare misure di riduzione della superficie complessiva delle zone edificabili (RE pag. 22, punto 4.3), la stessa cosa non risulta per il discorso sul piano comunale. Infatti, allo stesso punto appena citato nel RE, si legge che *"Restano riservate le misure di adeguamento delle contenibilità dei singoli piani regolatori se le zone edificabili risultano sovradimensionate a scala comunale"* (obbligo di misure se la potenzialità edificatoria supera del 20% la crescita delle necessità edificatorie previste per i prossimi 15 anni).

Sembra quasi che l'Autorità cantonale voglia chiamarsi fuori da quello che è il nocciolo del problema: le eventuali espropriazioni o riduzioni di potenzialità edificatorie. Il messaggio che traspare dal PD porta a voler affermare che a livello cantonale non vi è nessuna necessità di ridurre le zone edificabili, pur essendo molto chiari sul fatto che sono da escludere ulteriori azzonamenti, mentre a livello di PR dei dezonamenti sembrano indispensabili per favorire lo sviluppo centripeto e per queste operazioni delicate la competenza è demandata ai Comuni, con gli eventuali oneri derivanti e le contestazioni che sicuramente sorgerebbero dai proprietari toccati da tali provvedimenti edificatori.

Il modello di calcolo delle riserve proposto dal PD risulta a parer nostro eccessivamente stretto. Una potenzialità edificatoria di riserva pari al 20% è insufficiente e occorre assolutamente rivederla al rialzo (almeno al 50%). Basarsi infatti su previsioni di sviluppo per i prossimi 15 anni è delicato, proprio per il fatto che trattasi di previsioni, facilmente sconfessabili poi dai fatti concreti.

Non siamo neppure d'accordo sul fatto di considerare il 100% di potenzialità dei terreni liberi (noi proponiamo l'80%) e il 33% del sottosfruttato (che a mente nostra non va assolutamente computato) per il calcolo delle riserve edificatorie. Nel contesto della libera scelta del grado di sfruttamento delle potenzialità edificatorie del proprio terreno, occorre anche lasciare spazio alle scelte individuali e alla qualità degli insediamenti. Principio, tra l'altro, citato tra gli obiettivi del PD, così come la valorizzazione degli spazi verdi negli agglomerati, che anch'essi sono riconducibili a un'edificazione di qualità. A nostro avviso, è molto delicato stabilire il confine tra il presunto "interesse pubblico superiore" e il diritto alle scelte in merito all'edificazione di un terreno di proprietà privata, pagato in funzione delle caratteristiche pianificatorie stabilite dalla stessa autorità pianificante con tanto di approvazione del Cantone.

Va inoltre ricordato che i proprietari che hanno deciso di edificare in un certo modo il loro terreno lo hanno fatto per soddisfare le proprie esigenze e tenendo conto delle loro disponibilità economiche. Integrare nel calcolo delle riserve il sottosfruttato (anche se fatto solo per un terzo) è sbagliato in quanto si tratta di riserve puramente teoriche sulle quali non bisogna fare nessun tipo di affidamento per lo sviluppo futuro. Se del caso, il sottosfruttato dovrà essere interpretato quale piccola riserva di crescita, del tutto giustificata per far fronte a previsioni su medio/lungo termine quali sono i 15 anni previsti dalla LPT.

Su quelle che sono le nostre controproposte sui metodi di calcolo torneremo nel capitolo delle proposte di modifica al punto 7.

4. Appartamenti sussidiati: una fuga in avanti ingiustificata

La LPT non prevede delle norme inerenti gli appartamenti sostenibili o a pigione moderata, in questo senso non si ritiene di dover inserire questo tema all'interno del PD cantonale. Se del caso lo stesso andrebbe riproposto con un'apposita modifica quando vi sarà il Piano cantonale dell'alloggio.

5. Definizione e pagamento degli indennizzi ai proprietari

I proprietari di fondi rischiano di trovarsi di fronte ad una diminuzione del valore delle loro proprietà toccate da provvedimenti di riduzione delle potenzialità edificatorie con i danni economici e concreti facilmente immaginabili. Se questo dovesse avvenire senza una compensazione finanziaria ci si troverebbe confrontati con l'equivalente di una confisca di beni operata dal Comune.

Pure la questione degli indennizzi è poco chiara anche se pare appioppata ai Comuni. Il Cantone dovrebbe sostenere finanziariamente i Comuni nelle revisioni pianificatorie, mentre non è chiaro chi si dovrà assumere i costi di eventuali indennizzi per dezonamenti o riduzioni delle potenzialità edificatorie. Si è per contro più chiari per quanto riguarda l'imposizione del plus valore scaturito dall'incremento delle potenzialità edificatorie dei terreni in seguito alla pianificazione centripeta.

Dai documenti messi in consultazione non traspare inoltre una mappatura delle regioni sulle quali occorrerà intervenire con dezonamenti o "travaso" di indici di costruzione al fine di favorire lo sviluppo centripeto nelle regioni prescelte. Riteniamo questa una lacuna assolutamente da colmare, non fosse che per trasparenza.

6. Tempi e costi di attuazione per gli enti pianificanti

I tempi per la messa a regime dei disposti delle modifiche di PD sono troppo stretti tenuto conto che in 5 anni tutto l'iter di adeguamento per i Comuni, anche quelli che dovrebbero applicare delle misure, deve essere concluso. Vista la delicatezza e la difficoltà del tema, è poco probabile che la tempistica di queste procedure possa essere rispettata. Il tutto va poi considerato sapendo che, da un lato, il Cantone ha risorse limitate per le sue verifiche e, dall'altro lato, che gli studi dei pianificatori dovranno contemporaneamente lavorare su tutti i Comuni con un prevedibile rallentamento dei loro lavori.

7. Proposte della SSIC TI di modifica del PD

7.1. Calcolo delle riserve edificatorie

Considerato che anche per calcolare la contenibilità di un PR si utilizza per i terreni liberi un fattore pari all'80% sarebbe corretto **utilizzare l'80% anche per calcolare le attuali potenziali riserve dei terreni liberi (e non il 100%)**. Essendo difficilmente mobilitabile, **il sottosfruttato andrebbe semplicemente escluso dal calcolo delle riserve edificatorie attuali (e non calcolato al 33%)** a maggior ragione laddove la potenzialità residua del singolo terreno non è significativa.

7.2. Soglia d'intervento per l'obbligo di applicare misure

Tenuto conto che parecchi parametri utilizzati per le previsioni di sviluppo sono incerti la soglia del 120% rispetto alle necessità per i 15 anni a venire **dovrebbe essere alzata al 150%** in maniera da intervenire veramente solo dove vi è un'importante sproporzione tra le potenzialità e le necessità edificatorie.

7.3. Esenzione dall'applicazione di misure

L'obbligo di applicare delle misure è soprasseduto nel caso di Comuni del retroterra che negli ultimi 10 anni hanno vissuto un declino o una stabilità demografica. Questa esenzione dovrebbe valere per tutti i Comuni con queste caratteristiche, rispettivamente per quelli che **negli ultimi 10 anni non sono cresciuti demograficamente oltre una certa soglia (che noi auspichiamo del 20%)**.

7.4. Inserire l'obbligo di indennizzo per i proprietari penalizzati

In caso di dezonamento, di "congelamento dell'edificabilità per un certo periodo" o di riduzione dell'indice di sfruttamento dei terreni edificabili **va garantito il giusto indennizzo ai proprietari**. Sarebbe opportuno anche chiarire l'autorità che si deve prendere carico di questi esborsi.

7.5. Introdurre il concetto di moratoria per l'esistente

La LPT recentemente entrata in vigore **non è retroattiva e dunque le nuove disposizioni vanno applicate soltanto sulle future transazioni immobiliari** (come una sorta di moratoria per l'esistente) o su cambiamenti di destinazione. Un po' come avvenuto per gli edifici fuori zona edificabile, che sono stati autorizzati in un regime pianificatorio che non è l'attuale e per questo motivo non viene richiesta la demolizione. Diverso è il discorso in caso di cambiamento di proprietario o di destinazione, per il quale occorre operare secondo le disposizioni dei nuovi strumenti pianificatori, PR in primis. Dunque, una volta aggiornati i vari PR secondo la nuova LPT, gli stessi andrebbero applicati soltanto sulle nuove transazioni immobiliari.

8. Conclusioni

Il diritto alla proprietà privata, così come prescritto dall'Art. 26 della nostra Costituzione federale, va difeso e preservato con tutti i mezzi e non va messo in discussione da quello che viene presentato come un "interesse pubblico superiore" relativo allo sviluppo centripeto e alla densificazione.

Occorre anche pensare come gestire l'attuale periodo di transizione per la modifica dei 115 PR comunali. Il fatto di introdurre una sorta di moratoria per l'esistente è indispensabile per garantire il principio della certezza del diritto e del rispetto del singolo proprietario che, con sacrifici, ha acquisito un terreno, per questo le nuove disposizioni pianificatorie andrebbero applicate solo sulle nuove transazioni immobiliari o in caso di cambiamento di destinazione. Questo approccio permetterebbe ai vari attori di operare a carte scoperte, dunque con regole chiare e conosciute sin dall'inizio, in modo da poter valutare compiutamente tutti gli aspetti dei vari investimenti immobiliari.

I Comuni saranno chiamati ad assolvere l'ingrato compito di modificare sostanzialmente i propri Piani regolatori, "punendo" i proprietari fondiari i cui fondi sono ubicati in periferia e "premiando" quelli situati verso il centro degli agglomerati o dei nuclei. Questa procedura potrebbe pure innescare una certa forma di clientelismo o favoritismo personale. Dove è situata la linea di confine tra il territorio considerato "centripeto" e quello "centrifugo"? Sarà semplicemente una suddivisione molto teorica, più labile che stabile, che rischia di creare delle inopportune disparità di trattamento che siamo certi il Cantone non vuole promuovere.

La Legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT) prevede molte restrizioni coercitive. Impone ad esempio la riduzione delle zone edificabili sovradimensionate (art. 15) e misure di diritto fondiario quali la ricomposizione particellare, che può essere pure ordinata d'ufficio. Prevede però (art. 5) un'adeguata compensazione e indennizzo dei vantaggi o svantaggi. I vantaggi sono compensati con un'aliquota di almeno il 20%, che potrebbe aumentare sensibilmente qualora i "fortunati" dovessero poi partecipare (contributi vari, PGS, ecc.) all'onere derivante del potenziamento delle infrastrutture (canalizzazioni, ecc.).

Sugli indennizzi, i documenti posti in consultazioni sono molto meno precisi e chiari. A mente nostra, agli svantaggi dovuti alle restrizioni equivalenti a espropriazione e derivanti da pianificazioni secondo la LPT, è dovuta piena indennità in consonanza quindi con l'art. 26 della Costituzione federale e soprattutto per rispetto verso quei cittadini che onestamente hanno acquistato dei fondi con la garanzia che questi permettessero una certa potenzialità edificatoria. Se si dovesse procedere a pesanti indennizzi vi è inoltre da chiedersi se riusciranno Comuni e Cantone a far quadrare i propri bilanci, o dovranno introdurre nuovi contributi a carico dei proprietari fondiari.

Non vi nascondiamo che alcune proposte di modifiche del PD suggeriscono e sostengono mutamenti e trasformazioni sostanziali e, secondo la scrivente, possono essere definite radicali e non prive di ideologia estranea al nostro Paese e piuttosto comunitaria che, né la LPT federale né la OPT federale contemplano chiaramente. Questo è pericoloso, soprattutto se rapportato a un valore estremamente svizzero quale il rispetto dell'individuo e della proprietà privata.

Vi ringraziamo per l'attenzione che vorrete riservare alle nostre considerazioni e proposte. Da parte nostra siamo volentieri a disposizione per maggiori chiarimenti.

Distinti saluti.

SOCIETÀ SVIZZERA IMPRESARI COSTRUTTORI
Sezione Ticino

Il Presidente

Il Direttore

Mauro Galli

Nicola Bagnovini

CAMERA DI COMMERCIO CANTONE TICINO
industria | artigianato | servizi

Il Presidente

Il Direttore

Glauco Martinetti

Luca Albertoni

ASSOCIAZIONE INDUSTRIE TICINESI

Il Presidente

Il Direttore

Fabio Regazzi

Stefano Modenini