



Lodevole
Commissione Ambiente, Territorio ed
energia
Piazza del Governo 6
6500 Bellinzona

Bellinzona, 27 gennaio 2025

Contributo e sintesi a seguito dell'Audizione del 16 gennaio 2025 relativa al Messaggio n. 8496, Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione del 15 aprile 2024 presentata da Gianluca Padlina e Omar Terraneo che richiedeva una modifica urgente del metodo di calcolo applicabile nell'ambito del calcolo del dimensionamento delle zone edificabili, Piano Direttore Scheda R6

Gentile Signora Presidente,
Signori Commissari,

a seguito dell'Audizione avuta con la Vostra Commissione Ambiente, Territorio ed Energia il 16 gennaio scorso, e come anticipato e concordato a conclusione dello stesso incontro, siamo a scrivere un contributo e una sintesi della **posizione congiunta di CAT e FSU-TI** sul tema in oggetto, nella speranza che possa risultare utile quale elemento di riflessione e chiarezza nello svolgimento del Vostro importante ruolo nell'ambito dei lavori del Gran Consiglio.

La gestione e applicazione della Scheda R6 del PD "Sviluppo degli insediamenti e gestione delle zone edificabili" da parte del Cantone e dei Comuni, e in ultima istanza delle pianificatrici e pianificatori che operano incaricati da questi ultimi, è risultato un compito molto complesso, e solo nella pratica della sua applicazione si sono potute comprendere appieno le difficoltà e le incongruenze insite in essa.

Per entrare nel merito di concetti e meccanismi di calcolo piuttosto complicati, si cercherà di essere lineari e di esporli per punti sintetici, corredati di commenti esplicativi (in grigio nel testo) e domande.

Innanzitutto, è necessario partire da alcune **premesse fondamentali**:

- 1) L'obiettivo della scheda PD R6 (coordinata con le schede di PD R1 "Modello territoriale cantonale" e R10 "Qualità degli insediamenti") è lo sviluppo centripeto di qualità degli insediamenti: l'obiettivo è quindi la qualità del progetto di territorio e degli insediamenti, da cui deriva il controllo sulle quantità.
- 2) Le modalità di calcolo per il Compendio dello stato dell'urbanizzazione e il *Dimensionamento dei Piano Regolatori (PR)* comunali, con i relativi parametri dati dalla Scheda R6, sono chiari e consolidati da tempo, essendo in uso da diversi decenni.
- 3) La Scheda R6, così come impostata, presenta delle difficoltà di applicazione, creando situazioni difficili da gestire sia da parte del Cantone sia da parte dei Comuni: infatti, nessun Comune ha ancora ricevuto riscontro da parte della Sezione dello Sviluppo Territoriale (SST) sulla plausibilità dei propri dimensionamenti di PR.

Commento: Questa prolungata "attesa" genera incertezza, confusione e limita fortemente il margine di manovra dei Comuni: sia di quelli che non avrebbero problemi (ma non ne hanno conferma), sia di quelli che dovrebbero chinarsi sul tema in modo "pragmatico" (ma che non possono e/o riescono a farlo in assenza di una formale risposta da parte del Cantone), creando problemi nella gestione e rilascio delle licenze edilizie.

Domanda: Come il lodevole Consiglio di Stato intende risolvere il non rispetto della Scheda R6 da parte della stessa Autorità che la ha emanata?

- 4) L'Autorità cantonale è consapevole delle difficoltà che l'applicazione rigorosa della Scheda crea, e per questo, in particolare il Dipartimento del Territorio (DT) ed il Consiglio di Stato (CdS), hanno comunicato verbalmente che la linea "politica" è quella di un'applicazione light (graduale e ragionevole) che possa spingere i Comuni a concentrarsi sui comparti più sensibili e sui casi più manifesti.

Seppur condivisibile e pragmatica, purtroppo questa modalità di applicazione non ha riscontro formale e non è codificata nella Scheda R6, esponendo così i Comuni ad eventuali ricorsi contro future procedure pianificatorie, poiché non rispondono appieno a quanto richiesto dalla Scheda R6 stessa, se applicata rigorosamente.

Domanda: Come il lodevole Consiglio di Stato considera utile ed efficace, nell'attuazione delle proprie politiche e strategie territoriali cantonali, coordinate nell'ambito del PD, la situazione di incertezza del diritto che si è venuta a creare, data dalla contraddizione tra obblighi formali di legge e indirizzi informali di applicazione comunicati ai Comuni?

- 5) Occorre invece che il Cantone assuma pienamente il suo ruolo di coordinamento e dia delle risposte e delle indicazioni chiare ai Comuni, non lasciandoli esposti a ricorsi e blocchi pianificatori in assenza di basi legali certe.

Domanda: Come il lodevole Consiglio di Stato intende gestire - componendo un quadro legale coerente e di riferimento - la differenza evidente tra gli obblighi che la Scheda R6 impone formalmente, sia per l'Autorità cantonale stessa sia per i Comuni, e la sua applicazione concreta, così come è stata comunicata?

- 6) Visto i tempi lunghi e la situazione di stallo che si è venuta a creare, non si ritiene opportuno rimettere in discussione la Scheda PD R6 nella sua parte vincolante di obiettivi e indirizzi, soggetta ad approvazione da parte del Consiglio Federale, ma trovare una soluzione pragmatica e rapida che nel contesto attuale possa permettere ai Comuni di affrontare la tematica in modo concreto, ponendo dei correttivi puntuali sugli allegati alla Scheda, di competenza solo governativa - nello specifico solo l'Allegato 1 -, e dei chiarimenti sulle modalità di costruzione degli scenari di sviluppo per i dimensionamenti dei PR.

Commento: Procedere a "ricalcoli" e/o a valutare metodologie alternative (con modifiche della Scheda R6), visti gli scenari demografici, verosimilmente produrrebbe dei risultati non sostanzialmente diversi e:

a) genererebbe ulteriori costi a carico dei Comuni, senza nessuna garanzia di giungere a risultati diversi

b) prolungherebbe la situazione di incertezza attuale

c) rischierebbe di bloccare la pianificazione del territorio (e l'attività edilizia) nell'insieme del Cantone

Domanda: Come il lodevole Consiglio di Stato intende ricomporre i dati dei dimensionamenti dei PR dei Comuni, così eterogenei nell'interpretazione dei criteri di applicazione della Scheda R6, in un quadro cantonale coerente territorialmente e omogeneo statisticamente, in riferimento agli obblighi di rientro nei confronti del Consiglio Federale?

Gli errori di metodo della scheda che nell'esperienza quotidiana abbiamo riscontrato sono:

- a) Il calcolo del dimensionamento è fatto sulle riserve di unità insediative (UI, insediabili nei potenziali residui edificatori del PR) e non sulla situazione complessiva del Comune, non tenendo così conto della realtà effettiva: per esempio, 100 UI (unità insediative) di riserva hanno lo stesso "peso"

indipendentemente dal fatto che il Comune abbia 1'000 o 10'000 UI, quando invece rappresentano il 10% per il Comune di 1'000 UI e l'1% per quello di 10'000 UI.

Commento: Un Comune di 1'000 UI con 200 UI di riserva e una crescita di 100 UI avrebbe un valore di dimensionamento del 200%, così come per un Comune di 10'000. Mentre, visto sotto un altro angolo, l'esubero di riserve di 100 UI rappresenta il 10% per il Comune di 1'000 UI e l'1% per quello di 10'000 UI.

Il problema del sovradimensionamento rimane, ma permette di vederlo nel suo peso reale e "ponderato" rispetto alle dinamiche effettive del Comune.

- b) Il calcolo del dimensionamento, per i Comuni che conoscono una decrescita demografica, non è adeguato in quanto matematicamente scorretto, ponendo un valore negativo al denominatore.

Commento: Un Comune in decrescita demografica non necessiterebbe di nessuna riserva edificatoria e numericamente, sulla base di una applicazione restrittiva della scheda, ogni potenziale edificatorio risulterebbe eccedente e andrebbe azzerato, eliminando ogni margine di intervento per politiche progettuali di miglioramento della qualità territoriale e degli insediamenti.

- c) Le prognosi di sviluppo sono determinate prioritariamente dalle previsioni statistiche USTAT (ora USTAT 2021, precedentemente USTAT 2017) e non da uno scenario di progetto territoriale di riferimento.

Commento: Come è possibile iniziare un eventuale processo di rientro, che inevitabilmente durerà diversi anni, quando il ritmo di aggiornamento delle previsioni di sviluppo cambia periodicamente? Un Comune può intraprendere oggi delle misure che, senza ancora aver concluso la procedura, tra pochi anni potrebbero risultare non più necessarie e/o non più sufficienti.

- d) Nell'Allegato 2 della Scheda R6 "Tabella per il calcolo della contenibilità delle zone edificabili in vigore", per il calcolo delle UI non sono conteggiati i posti turistici (presenti invece nel geodatabase di riferimento cantonale per il calcolo del dimensionamento informatizzato dei PR), non spiegando però come considerarli nell'ambito delle ricadute di consumo delle potenzialità edificatorie (zone edificabili turistiche e alberghiere o strutture ricettive in ambito residenziale e misto) e quindi del dimensionamento del PR, soprattutto considerando che il Cantone Ticino ha una vocazione turistica riconosciuta.

La stessa assenza di indicazioni si rileva per quanto riguarda le residenze secondarie, fattore determinante per molti Comuni a vocazione turistica e che cambiano completamente il quadro di riferimento di sviluppo del Comune stesso.

Commento: Il fattore turistico può incidere notevolmente sia sulle prognosi di sviluppo di un Comune sia su quanto già incide in termini di consumo di superficie utile lorda nel dimensionamento di un PR, soprattutto se si considerano posti turistici le UI afferenti alle abitazioni secondarie: è un tema non toccato dall'allegato della Scheda R6, che però in funzione di come è gestito può cambiare sensibilmente gli esiti del dimensionamento del PR.

La mozione Padlina-Terraneo, astenendosi da una valutazione politica - e considerando, a nostro avviso, i contenuti tecnici comunque problematici e difficilmente applicabili, operando su un diverso calcolo della contenibilità delle riserve dei PR e non intervenendo sullo scenario di crescita complessivo -, ha il merito di sollevare i problemi creati dalla gestione e applicazione della Scheda PD R6, e dà l'opportunità di entrare nel merito per trovare delle possibili soluzioni.

Sulla base delle nostre esperienze pratiche sul campo e sul fatto che la SST ha nel frattempo ricevuto un buon numero di dimensionamenti di PR da parte dei Comuni, ancora in attesa di riscontri, e ha quindi il polso della situazione e la base conoscitiva per potere fare chiarezza, **si propongono questi correttivi:**

- a) Effettuare il calcolo del dimensionamento considerando anche lo stato attuale e di sviluppo delle unità insediative complessive del Comune, e non unicamente le riserve, e metterle in relazione. Adeguare quindi, per coerenza matematica, il valore soglia del 120%.

Commento: Se il calcolo venisse effettuato considerando la situazione dell'intero Comune, i valori di dimensionamento sarebbero di un altro ordine di grandezza; si tratta di un aspetto non solo psicologico, che permetterebbe di relativizzare alcuni dati alla realtà territoriale (che risulterebbero più chiari e coerenti), ma la conclusione non cambierebbe. Chi è sovradimensionato, lo rimarrebbe.

Questa modifica di calcolo può essere apportata dal CdS in tempi rapidi, già contestualmente alle risposte ai Comuni, in quanto la SST dispone già dei dati per effettuare il calcolo con queste modalità.

- b) Dare indicazioni circa le modalità di ponderazione delle prognosi di sviluppo a cui fare riferimento, che deve mantenere la sua validità nel medio termine (15 anni), per cui la componente statistica è un fattore da contestualizzare e rapportare al dimensionamento complessivo del Comune, alle politiche comunali future, al ruolo rispetto agli spazi funzionali del PD e quindi ad una visione progettuale di territorio.

Commento: Piuttosto che riferirsi principalmente alle previsioni statistiche, che cambiano ad intervalli brevi (2017, 2021, 2025?) occorrerebbe poter fare capo ad uno scenario "pianificatorio", la cui validità per 15 anni sia data da una visione di territorio. È in sostanza l'applicazione dell'invito già formulato dal DT in lettere ai Comuni, di "ponderare" i dati statistici, dando delle indicazioni più chiare

- c) Esplicitare i comparti paesaggistici/territoriali strategici a livello cantonale su cui intervenire in una visione d'insieme (i "famosi" 40 comparti preliminarmente identificati dal Cantone), dando delle priorità.

Commento: In parte queste sono già sintetizzate nella scheda, ma da chiarire in funzione:

- della tipologia di comparti edificabili: comparti periferici non urbanizzati e/o sensibili dal profilo paesaggistico e/o ubicati fuori dal territorio largamente edificato e/o comparti urbani su cui attivare politiche di recupero e qualificazione degli spazi pubblici o verdi, dove deficitari.
- della tipologia di Comune, prendendo come riferimento gli spazi funzionali del PD (centro, suburbano, periurbano, retroterra, montagna).

Allo scopo, sarebbe utile precisare la modalità con la quale definire il perimetro del territorio largamente insediato, che è un criterio riconosciuto dalla giurisprudenza come cruciale per determinare e identificare eventuali misure di rientro.

Una visione complessiva è necessaria per coerenza a livello cantonale, per cui i Comuni possano valutare e intraprendere le azioni ritenute utili nell'ambito di una visione coordinata. Nel rispetto della propria autonomia, sarà poi il Comune a definire la strategia di rientro, partendo da un progetto di territorio e sistema insediativo secondo un approccio qualitativo e non solo quantitativo (vd. premessa), tramite il PAC.

In conclusione, per fare questo, quale base legale certa a supporto dell'operato dei Comuni, è necessario che il Lodevole CdS e il DT:

- modifichino puntualmente l'Allegato 1 della Scheda PD R6 sulla "verifica del dimensionamento delle zone edificabili", ritenuto che non occorre modificare il metodo e i parametri di calcolo, ma applicarlo allo sviluppo dell'intero Comune e non solo alle riserve,

e contestualmente:

- si esprimano ufficialmente sulle modalità di ponderazione degli scenari di sviluppo demografico e le priorità di intervento, nella forma ritenuta più chiara, efficace e tempestiva (es. documento, direttiva/linea guida e/o una integrazione all'Allegato 1 e/o ulteriore allegato alla Scheda R6);
- diano risposte, coerentemente a tali criteri, alle verifiche di plausibilità dei dimensionamenti dei PR dei Comuni, in attesa da tempo.

La CAT, insieme alla FSU-TI, ritengono che la Mozione Padlina-Terraneo sia da evadere ai sensi delle considerazioni qui espresse, per permettere l'entrata in materia, ma non si ritiene costituisca, così come proposta, una soluzione alternativa efficace.

Si ritiene importante che, nell'ambito dei propri lavori, la Stimata Commissione Ambiente, Territorio ed Energia operi affinché il Gran Consiglio chieda al Consiglio di Stato di chiarire e definire in tempi brevi le modalità di gestione e i criteri di applicazione della Scheda di PD R6 "Sviluppo degli insediamenti e gestione delle zone edificabili", così come proposte in questa sede, in quanto attualmente risultano carenti e incerte.

Ringraziandovi sin d'ora per la Vostra preziosa disponibilità, e nella speranza di essere stati utili e avere contribuito positivamente nella trattazione dell'importante tema, rimaniamo a disposizione e porgiamo i più cordiali saluti,

Per la CAT



arch. Mauro Galfetti
(Presidente)

Per la FSU-TI



arch. Cristina Bocchi
(Presidente)