

Lumino, il 27 giugno 2025

## **Mozione**

# **Pianificazione del territorio: tutelare i cittadini di Lumino dagli effetti penalizzanti della Scheda R6 del Piano direttore cantonale**

Onorevole Presidente,  
Stimate e stimati colleghi di Consiglio comunale,

noi sottoscritti Consiglieri comunali, avvalendoci della facoltà concessa dalla Legge (art. 67 LOC), formuliamo mediante mozione la seguente proposta di decisione al Consiglio comunale:

### **Motivazioni**

Come noto, a seguito della revisione della Legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT) entrata in vigore nel 2014 e della Scheda R6 del Piano direttore cantonale, approvata dal Consiglio federale nel 2022, tutti i Comuni ticinesi sono stati chiamati a verificare il dimensionamento delle rispettive zone edificabili.

Il tema è di stretta attualità, basti pensare alle recenti decisioni dei Comuni di Castel San Pietro e di Mendrisio i quali, trovandosi fuori dai parametri cantonali, dovranno ridurre le loro zone edificabili e hanno di conseguenza deciso di istituire delle Zone di pianificazione.

Secondo le informazioni da noi raccolte presso la Cancelleria comunale di Lumino, la verifica della contenibilità effettuata sulla base delle indicazioni contenute nella Scheda R6 evidenzierebbe che le riserve edificabili del Comune superano ampiamente le previsioni di sviluppo demografico, configurando una situazione di sovradimensionamento particolarmente marcata.

Una tale situazione pone il Municipio nella necessità di dover valutare provvedimenti di salvaguardia della pianificazione e, soprattutto, riduzioni della zona edificabile che rischiano di avere un impatto gravemente penalizzante per numerosi cittadini proprietari di terreni edificabili del nostro Comune, in particolare sotto forma di possibili dezonamenti o riduzioni di indici edificatori.

È pure giusto ricordare che in base alla decisione municipale n. 31875 del 2 giugno 2025 avente per oggetto "Contenibilità PR Lumino – Planidea SA" pubblicata ai sensi dell'art. 111 LOC, il Municipio sul tema sta facendo degli approfondimenti.

**In tale contesto:**

va sottolineato come il metodo di calcolo attualmente imposto dagli Allegati 1 e 2 della Scheda R6 si fondi su parametri che risultano essere stati oggetto di critica, in quanto non terrebbero adeguatamente conto delle specificità locali, come ampiamente documentato nella Mozione del 15.04.2024 presentata in Gran Consiglio dai Deputati 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”

In estrema sintesi nella citata Mozione presentata in Gran Consiglio viene evidenziato che il modello previsto dalla Scheda R6 del Piano direttore cantonale – elaborato autonomamente dal Cantone – che trova applicazione sulla scala comunale si basa incomprensibilmente su parametri riferiti alla superficie utile linda identici per tutti i Comuni. Anche noi autori della presente mozione a livello comunale giudichiamo questo modello problematico, perché non tiene conto delle oggettive differenze che esistono tra Comuni appartenenti a “categorie” diverse.

Nello specifico, la Scheda R6 (oggetto di critica da parte nostra e di parte della politica cantonale oltre che di numerosi Comuni) prevede i seguenti parametri:

SUL/UI	Consumo di SUL per tipo di unità insediativa. Va calcolata di volta in volta in funzione della tipologia di attività ammessa dalle norme nelle zone per il lavoro o dove i posti lavoro sono una percentuale della SUL consumata.
Zona nucleo	50 mq/ab – 25 mq/pl
Zona residenziale estensiva	60 mq/ab – 25 mq/pl
Zona residenziale intensiva	55 mq/ab – 25 mq/pl
Zona mista	50–70 mq/ab ; 30-50 mq/pl

Come detto, questi parametri si applicano indistintamente per tutti i Comuni ticinesi, quindi ad esempio sia per la Città di Bellinzona sia per il Comune di Lumino che però hanno situazioni decisamente diverse.

Invece, com’è giusto che sia, il modello federale applicato sulla scala cantonale, disciplinato all’interno delle direttive tecniche sulle zone edificabili<sup>1</sup> elaborate dalla Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell’ambiente, unitamente al Dipartimento federale dell’ambiente, dell’energia e delle comunicazioni (DATEC), prevede parametri diversi a seconda delle diverse tipologie di Comuni svizzeri. Secondo la categorizzazione presente in queste direttive, la Città di Bellinzona risulta

<sup>1</sup>[https://www.are.admin.ch/dam/are/it/dokumente/recht/dokumente/bericht/technische\\_richtlinienbauzonentr.pdf.download.pdf/direttive\\_tecniche sulle zone edificabili.pdf](https://www.are.admin.ch/dam/are/it/dokumente/recht/dokumente/bericht/technische_richtlinienbauzonentr.pdf.download.pdf/direttive_tecniche sulle zone edificabili.pdf)

attribuita alla categoria 2 Centri medi (CM), mentre il Comune di Lumino alla categoria 14 Comuni periurbani di regioni non metropolitane (NP), con parametri di zona edificabile pro capite (in mq) diversi tra loro:

Tipolo-gia	Descrizione	Valore me-diano zone per l'abitazione	Valore me-diano zone miste	Valore media-no zone centrali
1	Centri grandi (CG)	55	49	31
2	Centri medi (CM)	105	79	38
14	Comuni periurbani di regioni non metropolitane (NP)	273	245	198

Secondo noi è evidente che il metodo di calcolo cantonale previsto dalla Scheda R6 può purtroppo facilmente generare risultati insostenibili, specie in piccoli Comuni come Lumino ubicati a ridosso di un importante centro urbano, vista la netta prevalenza di abitazioni unifamiliari, sebbene negli anni siano stati edificate numerose palazzine. Infatti la situazione di Lumino è proprio questa: ad oggi un sovrardimensionamento particolarmente marcato. L'impressione sembra quindi essere chiaramente quella per cui i parametri della Scheda R6 non tengano conto delle evidenti e importanti differenze che esistono tra Comuni.

Va pure sottolineato che le autorità federali (Consiglio federale e Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE), nell'approvare la Scheda R6 del Piano direttore cantonale, non risulta abbiano preso posizione sul metodo di calcolo previsto dal Cantone per la valutazione del dimensionamento delle zone edificabili sulla scala comunale (allegati 1 e 2 della Scheda R6). Non si è dunque in presenza di una vera "luce verde" da parte della Confederazione per il metodo di calcolo elaborato dal Cantone sulla base del modello federale.

Riteniamo perciò che il nostro Comune non possa esimersi dal manifestare nuovamente con determinazione le proprie riserve sul metodo di calcolo del Cantone applicato per valutare il dimensionamento del Piano regolatore comunale.

### **Proposta di decisione**

Alla luce di quanto sopra esposto, il Consiglio comunale è invitato a deliberare quanto segue:

- 1) Il Consiglio comunale di Lumino esprime la propria contrarietà politica a qualsiasi misura che possa comportare una penalizzazione per i proprietari di terreni edificabili del Comune di Lumino, sia essa rappresentata da dezonamenti, riduzioni di indici o blocchi di edificazione derivanti dall'applicazione della Scheda R6.
- 2) Il Municipio è incaricato di valutare attentamente, nell'ambito delle procedure di verifica e di eventuale futura revisione del Piano regolatore, tutte le opzioni possibili per tutelare gli interessi legittimi dei proprietari fondiari di Lumino, evitando interventi dannosi per i proprietari di terreni.

- 3) Il Municipio è incaricato di informare regolarmente il Consiglio comunale e la popolazione sull'evoluzione della situazione e sulle misure che il Municipio intenderà eventualmente adottare, garantendo la massima trasparenza.
- 4) Il Municipio, oltre agli approfondimenti che sta già portando avanti, è incaricato di verificare il dimensionamento del Piano regolatore comunale di Lumino utilizzando il modello federale – che giustamente presenta una variegata possibilità di categorizzazione dei Comuni in base alle effettive realtà locali – così da determinare se, per rapporto ai Comuni che, a livello nazionale, appartengono alla sua categoria, sia da ritenere, o meno, sovradimensionato.

Alla luce della complessità e della rilevanza politica della materia, riteniamo auspicabile che il Consiglio comunale consideri l'istituzione di una Commissione speciale che possa accompagnare e monitorare l'iter di trattazione di questa mozione e le successive fasi del processo.

Con la massima stima.

**Per il Gruppo il Centro e Giovani del Centro**

Firme:

Mattia Monighetti - Marianna Cavalli - Sara De Gottardi - Eleonora Dolci - Elia Giacomini - Alexio Caprara - Luca Degiovannini - Martino Cavalli - Damiano Della Bruna.

Allegati:

- 1) MO1776 del 15.04.2024 "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";
- 2) Attuazione della revisione parziale del 15 giugno 2012 della legge del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio  
Direttive tecniche sulle zone edificabili  
Approvate dalla Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente il 7 marzo 2014 e dal Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni il 17 marzo 2014;
- 3) Scheda di Piano direttore R6 - Piano direttore Sviluppo degli insediamenti e gestione delle zone edificabili.

## **MOZIONE**

**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**

del 15 aprile 2024

### **Richiesta**

Con la presente mozione i sottoscritti Deputati chiedono al Consiglio di Stato di voler procedere ad una modifica urgente degli allegati 1 e 2 della Scheda R6 del Piano direttore cantonale – Sviluppo degli insediamenti e gestione delle zone edificabili, capitoli: “Schema della procedura di verifica del dimensionamento delle zone edificabili in vigore”, Tabella per il calcolo della contenibilità delle zone edificabili in vigore” e “Parametri di riferimento”. In particolare, adottando un metodo di verifica basato sui parametri differenziati secondo le tipologie dei Comuni stabilite nelle Direttive tecniche sulle zone edificabili approvate dalla Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente il 7 marzo 2014 e dal Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni il 17 marzo 2014.

### **Motivazione**

1. Il 1° maggio 2014 è entrata in vigore la revisione parziale del 15 giugno 2012 della Legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 700). La revisione in questione (anche denominata “prima fase” e/o “LPT 1”) ha portato in particolare ad una modifica dell’art. 15 LPT che, ora, ha il seguente tenore letterale:

**- ↗ Art. 15<sup>34</sup> Zone edificabili**

<sup>1</sup> Le zone edificabili vanno definite in modo da soddisfare il fabbisogno prevedibile per 15 anni.

<sup>2</sup> Le zone edificabili sovrdimensionate devono essere ridotte.

<sup>3</sup> L’ubicazione e le dimensioni delle zone edificabili vanno coordinate al di là dei confini comunali, rispettando gli scopi e i principi della pianificazione del territorio. In particolare occorre conservare le superfici per l’avvicendamento delle colture e rispettare la natura e il paesaggio.

<sup>4</sup> Un terreno può essere assegnato a una zona edificabile se:

- a. è idoneo all’edificazione;
- b. sarà prevedibilmente necessario all’edificazione, urbanizzato ed edificato entro 15 anni, anche in caso di sfruttamento coerente delle riserve interne d’utilizzazione delle zone edificabili esistenti;
- c. le superfici coltive non sono frazionate;
- d. la sua disponibilità è garantita sul piano giuridico; e
- e. l’assegnazione consente di attuare quanto disposto nel piano direttore.

<sup>5</sup> La Confederazione e i Cantoni elaborano congiuntamente direttive tecniche per l’assegnazione di terreni alle zone edificabili, segnatamente per il calcolo del fabbisogno di tali zone.

<sup>34</sup> Nuovo testo giusta il n. I della LF del 15 giu. 2012, in vigore dal 1° mag. 2014 (RU 2014 899; FF 2010 931).

2. A seguito dell’approvazione della revisione parziale della LPT del 15 giugno 2012, è stato costituito un gruppo di lavoro a cui è stato demandato l’incarico di elaborare le basi

necessarie per l'attuazione delle nuove disposizioni. Il gruppo di lavoro in questione ha, in particolare, proceduto ad elaborare:

- (a) le proposte di modifica dell'Ordinanza del 28 giugno 2000 sulla pianificazione del territorio (OPT; RS 700.1)<sup>1</sup>;
  - (b) le necessarie integrazioni della Guida alla pianificazione direttrice<sup>2</sup>;
  - (c) le direttive delle zone edificabili secondo l'art. 15 cpv. 5 LPT<sup>3</sup>.
3. Per quanto qui di interesse, è significativo rilevare che nel rapporto esplicativo concernente la revisione parziale del 26 marzo 2014 dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio, tra le altre cose, era indicato che per sapere se una zona edificabile sia da considerare sovradimensionata sotto il profilo del diritto federale (art. 15 cpv. 1 e 2 LPT e 30a OPT) ovvero per garantire che le proprie zone edificabili siano conformi alla legislazione in vigore (art. 8a cpv. 1 lett. d LPT), i Cantoni dovranno fare capo soprattutto alle Direttive tecniche e all'integrazione della Guida alla pianificazione direttrice<sup>4</sup>. Nel rapporto in questione era pure indicato che, se in passato la valutazione delle dimensioni delle zone edificabili veniva effettuata a livello di singolo Comune, senza che le dimensioni delle zone edificabili nei Comuni limitrofi giocassero alcun influsso nella valutazione, dopo la modifica della LPT questo non sarà più possibile, in quanto l'ubicazione e le dimensioni delle zone edificabili dovranno essere coordinate al di là dei confini comunali (art. 15 cpv. 3 LPT). Il tutto precisando che il Cantone ha comunque un ampio margine d'azione nel definire il fabbisogno di zone edificabili all'interno dei confini autorizzati e la ripartizione interna di tali zone. Il Cantone è tuttavia tenuto a fissare un ordine di priorità nonché i punti chiave dello sviluppo territoriale nel quadro della propria strategia di sviluppo territoriale e sulla base di criteri oggettivi (quali urbanizzazione, centralità, raggiungibilità, domanda, ecc.). Questo in un quadro in cui è il diritto federale a fissare i criteri di massima relativi alle dimensioni delle zone edificabili che si applicheranno al Cantone nel suo complesso<sup>5</sup>.

È poi interessante osservare che nel rapporto era pure indicato che:

Definire criteri quantitativi per valutare le dimensioni delle zone edificabili non è un'operazione così facilmente realizzabile per tutti i tipi di zone<sup>2</sup>. Per quanto riguarda le zone per l'abitazione, le zone miste e quelle centrali, che costituiscono il 70 per cento delle superfici edificabili in Svizzera, è stato identificato come criterio idoneo la superficie edificabile richiesta per abitante e persona occupata (in equivalenti a tempo pieno<sup>3</sup>, denominati «addetto(i) in equivalente(i) a tempo pieno» qui di seguito e nell'art. 30a cpv. 1, 1° periodo OPT); questo criterio consente infatti di fare dei confronti tra i vari Comuni e definire delle linee direttive. Per quanto riguarda gli altri tipi di zone edificabili, in particolare quelle per il lavoro, non è invece possibile procedere nello stesso modo a causa della complessità e dell'eterogeneità delle situazioni concrete: a seconda del settore professionale e del tipo di esercizio, la superficie edificabile per addetto in equivalente a tempo pieno può infatti variare di molto e sarebbe impossibile fissare principi generali atti a fare confronti o stabilire equivalenze.

(ARE, Rapporto esplicativo concernente la revisione parziale del 26 marzo 2014 dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio, pag. 4, primo paragrafo)

<sup>1</sup>[https://www.are.admin.ch/dam/are/it/dokumente/recht/dokumente/bericht/erlaeuternder\\_berichtzurteilrevisionvom2april2014derraumplanungs.pdf.download.pdf/rapporto\\_esplicativoconcernentelarevisioneparzialedel26marzo2014.pdf](https://www.are.admin.ch/dam/are/it/dokumente/recht/dokumente/bericht/erlaeuternder_berichtzurteilrevisionvom2april2014derraumplanungs.pdf.download.pdf/rapporto_esplicativoconcernentelarevisioneparzialedel26marzo2014.pdf)

<sup>2</sup>[https://www.are.admin.ch/dam/are/it/dokumente/recht/dokumente/bericht/ergaenzung\\_des\\_leitfadensrichtplanunge-lrp.pdf.download.pdf/integrazione\\_dellaguidaaallapianificazionedirettrice.pdf](https://www.are.admin.ch/dam/are/it/dokumente/recht/dokumente/bericht/ergaenzung_des_leitfadensrichtplanunge-lrp.pdf.download.pdf/integrazione_dellaguidaaallapianificazionedirettrice.pdf)

<sup>3</sup>[https://www.are.admin.ch/dam/are/it/dokumente/recht/dokumente/bericht/technische\\_richtlinienbauzonentrbd.download.pdf/direttive\\_tecnichesullezoneedificabili.pdf](https://www.are.admin.ch/dam/are/it/dokumente/recht/dokumente/bericht/technische_richtlinienbauzonentrbd.download.pdf/direttive_tecnichesullezoneedificabili.pdf)

<sup>4</sup> cfr. nota a piè di pagina nr. 1: ARE - Rapporto esplicativo modifiche OPT, pag. 3, terzo paragrafo.

<sup>5</sup> cfr. nota a piè di pagina nr. 1: ARE - Rapporto esplicativo modifiche OPT, pag. 3, ultimo paragrafo.

La nozione determinante, a livello federale (rispettivamente per la valutazione della situazione del singolo Cantone nel suo complesso), è dunque quella della “superficie edificabile richiesta per abitante e persona occupata” (in tedesco la: “*Bauzonenflächenbeanspruchung pro Einwohnerin und Einwohner und pro beschäftigter Person*”).

In sede di commento all'art. 30a OPT, nel rapporto è poi indicato che:

Nell'ordinanza non è espressamente affrontata l'eventualità di non poter sfruttare immediatamente le riserve interne d'utilizzazione, aspetto, questo, cui si è dato particolare peso in sede di discussione parlamentare. Le Direttive tecniche (cfr. n. 3.3, ultimo paragrafo) prevedono pertanto che, per le zone già ampiamente edificate in Comuni che non hanno ancora raggiunto la mediana, al Cantone può essere inizialmente computato soltanto un terzo (oppure un valore più alto stabilito dal Cantone) delle capacità supplementari che possono essere raggiunte. Si presume infatti che queste capacità non saranno sfruttate immediatamente, ma soltanto entro un massimo di tre periodi di pianificazione, ovvero entro 45 anni.

(ARE, Rapporto esplicativo concernente la revisione parziale del 26 marzo 2014 dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio, pag. 12, quarto paragrafo)

Le cosiddette “riserve interne d'utilizzazione” (“*innere Nutzungsreserven*”) sono sostanzialmente i potenziali di ampliamento (o riconversione) dei fondi già edificati che, a livello teorico, sarebbero ammissibili sulla scorta dei potenziali edificatori previsti dalla pianificazione in essere (in Ticino, concretamente, dal regolamento edilizio/dalle norme di attuazione del piano regolatore). La valutazione di questo tipo di riserve è, in tutta evidenza, da ritenere molto più problematica, atteso che la stessa richiama la necessità di confrontarsi con una nozione diversa dalla “superficie edificabile richiesta per abitante”, ossia con la “superficie di piano” (in tedesco: “*Geschossfläche*”). Le “riserve di superfici di piano” (“*Geschossflächenreserven*”), che possono essere calcolate di regola solo per le zone abitative e per le zone miste, sono definite quali risultato della differenza tra le superfici di piano effettivamente realizzate e le superfici di piano che potrebbero essere teoricamente realizzate secondo le disposizioni edilizie in vigore nel singolo Comune<sup>6</sup>.

È interessante rilevare che, a livello dottrinale, alla domanda a sapere quali tipi di zone debbano essere ridotte e in quali Comuni, si è provato a dare risposta nei seguenti termini:

“In ogni caso, le regioni e i Comuni non possono "... dedurre dall'art. 30 OPT ... quanto sia grande la necessità di ridimensionamento nel dettaglio. ... All'interno del singolo Cantone, continua a sussistere la libertà nella scelta del metodo da applicare". La portata di questa libertà non è stata quasi mai discussa fino ad oggi, soprattutto perché il piano direttore vincola i Comuni con la sua distribuzione regionale. Tuttavia, una determinazione analoga del fabbisogno, come prescritto nelle linee guida ai sensi dell'art. 15 cpv. 4 della Legge sulla pianificazione territoriale per il fabbisogno complessivo di un Cantone, può contribuire alla distribuzione. Gli altri metodi, utilizzati fino ad oggi, saranno probabilmente applicati solo con cautela. Il Cantone deve piuttosto pianificare sulla base della crescita prevista in determinate località, della ponderazione e della distribuzione regionale e dello sviluppo insediativo auspicato. Da questa valutazione deve derivare, in termini di pianificazione, le riduzioni da apportare.”<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Per la trattazione della materia e per la definizione dei termini si veda in particolare il capitolo 2.1. dell'Abschlussbericht «Schweizerische Abschätzung der Nutzungsreserven 2017», elaborato dal Politecnico di Zurigo in collaborazione con l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE, reperibile all'indirizzo: <https://www.raumplus.ethz.ch/de/nutzungsreserven/>

<sup>7</sup> Meinrad Huser, Verkleinerung der Bauzonen: Grundsätze und Verfahren in: Stiftung Schweizer Notariat (Hrsg.), Verdichtung des bebauten Umfelds und ihr Einfluss auf Immobiliengeschäfte - la densification du territoire et son

4. A livello Cantonale, per dare attuazione alle nuove disposizioni federali, il Consiglio di Stato ha elaborato le proposte di modifica delle Schede R1, R6 e R10 del Piano direttore cantonale e le ha poste in consultazione il 13 giugno 2017<sup>8</sup>. Nel rapporto esplicativo che accompagnava le proposte poste in consultazione<sup>9</sup>, a pag. 22, con riferimento alla metodologia da applicare per la verifica del dimensionamento delle zone edificabili, era indicato quanto segue:

La verifica del dimensionamento delle zone edificabili avviene a due livelli distinti.

#### Cantonale

Il calcolo del dimensionamento dell'insieme delle zone edificabili a livello cantonale è una delle novità introdotte con le modifiche della LPT. Con questa misura è possibile inquadrare la politica degli insediamenti in una strategia federale fondata su dati cantonali confrontabili.

Tutti i Cantoni sono infatti chiamati a calcolare un tasso di sfruttamento delle zone edificabili secondo un metodo stabilito dalla Confederazione, richiamato nell'Ordinanza federale sulla pianificazione del territorio e ancorato nelle Direttive tecniche sulle zone edificabili<sup>17</sup> pubblicate dall'ARE. Il tasso di sfruttamento è stabilito confrontando la crescita di abitanti e addetti per i prossimi 15 anni con il consumo reale di superficie edificabile all'interno delle zone centrali, abitative e miste rispetto a valori di riferimento fissati per tipologia di zona e di comune, nonché alla superficie edificabile giuridicamente delimitata. Se il tasso di sfruttamento è inferiore al 100%, le zone edificabili sono considerate sovradimensionate. La Confederazione, esaminando e approvando i Piani direttori, verifica la correttezza dei dati cantonali<sup>18</sup>.

#### Comunale

Il corretto dimensionamento delle zone edificabili su scala comunale non è un compito nuovo, ma viene ora rafforzato e diventa imperativo con le nuove norme federali, come nel frattempo confermato dalla giurisprudenza più recente<sup>19</sup>. La verifica avviene in ogni Comune, tenendo conto del contesto regionale e degli obiettivi di sviluppo ancorati nel Modello territoriale cantonale (scheda R1). Il metodo non è imposto dalla Confederazione e la sua definizione è lasciata ai singoli Cantoni: in Ticino è quello già attualmente utilizzato nell'ambito della pianificazione locale, che fa capo al calcolo della contenibilità dei piani regolatori<sup>20</sup>.

Come si avrà modo di vedere, le indicazioni contenute nel passaggio evidenziato qui sopra, rivestono una grande importanza nell'ottica della presente mozione. È in ogni caso importante rilevare che, la scelta di confermare, anche dopo la revisione della LPT, il metodo di verifica del dimensionamento delle zone edificabili precedentemente in uso in Canton Ticino è stata una scelta autonoma presa dal Consiglio di Stato in un momento nel quale lo scenario di riferimento era quello per cui il Ticino non sembrava dover rientrare nel novero dei Cantoni con zone edificabili sovradimensionate.

Nello stesso rapporto, a pag. 22, era infatti indicato che:

---

impact sur les transactions immobilières, Zürich/Basel/Genf 2019, pag. 108, ultimo paragrafo (traduzione in lingua italiana e sottolineature ad opera dei mozionanti).

<sup>8</sup>Gli atti posti in pubblicazione sono reperibili nell'apposita pagina della Sezione dello sviluppo territoriale, dedicata alle procedure di modifica del Piano direttore cantonale: <https://www4.ti.ch/dt/dstm/sst/temi/piano-direttore/piano-direttore/procedure/procedure-recenti>

<sup>9</sup>[https://www4.ti.ch/fileadmin/DT/temi/piano\\_direttore/documenti/maggio\\_2017/Rapporto\\_espli...pdf](https://www4.ti.ch/fileadmin/DT/temi/piano_direttore/documenti/maggio_2017/Rapporto_espli...pdf)

### 4.3 Il tasso di sfruttamento federale

Secondo il calcolo federale il Canton Ticino raggiunge un tasso di sfruttamento delle sue zone edificabili pari al **100%**. La plausibilità dei dati e del calcolo sono stati preliminarmente confermati dall'ARE, che si esprimrà formalmente nell'ambito dell'esame preliminare.

Secondo le indicazioni della Direttive tecniche sulle zone edificabili il Cantone non è chiamato a indicare misure di riduzione della superficie complessiva delle zone edificabili; la stessa non può tuttavia nemmeno essere aumentata. Restano riservate le misure di adeguamento delle contenibilità dei singoli piani regolatori se le zone edificabili risultano sovradimensionate a scala comunale (vedere capitolo 7.3).

Per quanto riguarda il tasso di sfruttamento federale, in un confronto nazionale, la situazione del Ticino è paragonabile a quella dei Cantoni Berna e Lucerna.

5. Dopo la consultazione, il 27 giugno 2018 il lodevole Consiglio di Stato ha formalmente adottato le modifiche delle Schede R1, R6 e R10 del Piano direttore cantonale e le ha trasmesse all'Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE con richiesta di approvazione federale. Nell'ottica della presente mozione (che ha per oggetto la Scheda R6 del Piano direttore), quella approvata il 27 giugno 2018 è stata la **1ª versione della Scheda R6 del Piano direttore cantonale**.

Nel rapporto sulla consultazione ed esplicativo per l'adozione ai sensi dell'art. 13 Lst del 12 luglio 2018<sup>10</sup>, il Dipartimento del territorio, esprimendosi in merito alle osservazioni critiche formulate dai partecipanti alla consultazione sulle modalità di calcolo del dimensionamento dei Piani regolatori comunali, aveva indicato che:

#### Considerazioni del Consiglio di Stato

Il metodo di calcolo non si scosta da quello fino ad ora utilizzato in Ticino per tutti i progetti di revisione ed adattamento del PR. L'aggiornamento principale, esposto nella tabella della contenibilità negli allegati della scheda R6, riguarda la presa in conto differenziata del potenziale insediativo presente nelle riserve dei terreni liberi da una parte e dei terreni sotto sfruttati dall'altra, e questo allo scopo di identificare con maggior verosimiglianza quanto di queste riserve possa essere effettivamente utilizzato nell'arco dei prossimi 15 anni.

Nella sostanza si è ritenuto di confermare tale metodo consolidato e tutelato nel suo principio dalla giurisprudenza, per adattarlo alle mutate esigenze della LPT.

Il CdS ha comunque recepito alcuni dei suggerimenti e richieste pervenuti e ha ritenuto di dover adattare i parametri di riferimento, sia per quel che riguarda espressamente il calcolo del potenziale disponibile nei terreni liberi e in quelli sotto sfruttati, come pure per quel che riguarda i parametri di consumo di SUL per abitante nelle zone estensive. La situazione di queste due tipologie di riserve può infatti variare sensibilmente da Comune a Comune a dipendenza della situazione delle edificazioni esistenti sul territorio (età delle costruzioni e modalità con cui le stesse sono state realizzate), rispettivamente le dinamiche sul mercato immobiliare che variano da Comune a Comune a dipendenza della sua localizzazione nel contesto cantonale e regionale. In questo senso possono già essere tenute in conto le eventuali influenze legate a future aggregazioni comunali.

È qui opportuno osservare che la "situazione delle edificazioni esistenti sul territorio" varia nei singoli Comuni (e quartieri) anche (e soprattutto) a dipendenza delle tipologie di abitazioni che accolgono. In tutta evidenza, la situazione dei centri delle grandi città non è la stessa delle zone collinari o delle valli, dove chi decide di risiedervi lo fa perché, piuttosto che vivere in un appartamento, preferisce farlo in una casa monofamiliare con un giardino, scegliendo quindi consapevolmente (e legittimamente, a mente dei mozionanti) di non sfruttare al

<sup>10</sup>[https://m4.ti.ch/fileadmin/DT/temi/piano\\_direttore/documenti/luglio\\_2018/Modifiche\\_nro12\\_Rapporto\\_consultazione\\_esplcativo\\_072018.pdf](https://m4.ti.ch/fileadmin/DT/temi/piano_direttore/documenti/luglio_2018/Modifiche_nro12_Rapporto_consultazione_esplcativo_072018.pdf)

massimo le potenzialità edificatorie del fondo di sua proprietà, intravvedendo proprio in questa scelta la possibilità di avere una migliore qualità di vita.

Secondo le indicazioni più recenti pubblicate dall'Ufficio cantonale di statistica<sup>11</sup>, relative ai dati rilevati nel 2022, in Ticino sono presenti 114'039 edifici abitativi, dei quali (ben) il 72,3 % sono case unifamiliari, il 15,1% case bifamiliari, mentre gli edifici con tre o più abitazioni corrispondono al 12,6% del totale. Da ciò risulta che il panorama ticinese degli edifici abitativi è caratterizzato da una netta prevalenza di piccole costruzioni e che, storicamente, evidenzia significative differenze per rapporto alle medie nazionali.

Proprio questo aspetto, relativo alle riserve interne d'utilizzazione (di cui si è detto in precedenza) richiama dunque una grande cautela, ritenuto che lo stesso, oltre a meri aspetti quantitativi e teorici, riguarda anche aspetti sociali e culturali e, in ultima analisi, gli standard abitativi scelti da una larga fetta della popolazione del nostro Cantone e delle generazioni che ci hanno preceduto. In quest'ottica va rilevato che il potenziale, puramente teorico, riconducibile alle riserve interne, rispettivamente dei terreni non sfruttati al massimo delle loro possibilità è potenzialmente enorme e, come tale, suscettibile di poter falsare completamente la valutazione complessiva della situazione.

All'interno del rapporto sulla consultazione ed esplicativo per l'adozione ai sensi dell'art. 13 Lst del 12 luglio 2018<sup>12</sup> è apparsa, per la prima volta, l'indicazione secondo cui, diversamente da quanto preannunciato in precedenza, a seguito dei risultati dell'esame preliminare dell'ARE, il nostro Cantone rientrava nel novero di quelli con zone edificabili sovradimensionate.

### 3.2 Risultati dell'esame preliminare dell'ARE

Di seguito sono riportate le principali richieste d'aggiustamento dell'ARE in funzione dell'approvazione federale, accompagnate dalla spiegazione di come il CdS intende soddisfarle. Si tratta di osservazioni finalizzate a una maggiore aderenza del PD ai requisiti posti dalla LPT che non modificano né la filosofia che sta alla base delle modifiche di PD poste in consultazione, né i contenuti rilevanti. Se ne può quindi dedurre che l'esame preliminare federale è positivo e permette di confermare l'impostazione proposta dal Cantone Ticino per l'adattamento del suo PD alla LPT.

#### Sviluppo futuro degli abitanti e dei posti di lavoro

Nella parte vincolante del PD vanno integrati i dati relativi alle prospettive di sviluppo di abitanti e posti di lavoro all'orizzonte temporale del PD, ovvero 20-25 anni, alla scala cantonale e la loro distribuzione territoriale.

- La scheda R1 è completata con i dati richiesti riferiti all'anno 2040, ripartiti regionalmente, vedere capitolo 4.6.

#### Comprensorio insediativo

Nella parte vincolante del PD va integrata l'estensione del comprensorio insediativo cantonale.

- La scheda R6 è completata con l'indicazione della superficie del comprensorio insediativo cantonale che corrisponde alle attuali ZE in vigore ovvero 11'203 ha, come indicato nello studio di base *Stato delle zone edificabili in Ticino*.

... omissis ...

<sup>11</sup> [https://m3.ti.ch/DFE/DR/USTAT/allegati/prodima/4509\\_costruzioni\\_e\\_abitazioni.pdf](https://m3.ti.ch/DFE/DR/USTAT/allegati/prodima/4509_costruzioni_e_abitazioni.pdf)

<sup>12</sup> cfr. nota a pié di pagina nr. 10, i passaggi riprodotti qui sopra sono stati ripresi dalle pagine 7 e 8 del rapporto.

### Tasso di sfruttamento cantonale delle ZE

Il calcolo federale relativo al tasso di sfruttamento delle ZE a livello cantonale va aggiornato con i dati più recenti e presentato in forma di una relazione descrittiva.

- Le osservazioni inoltrateci dall'ARE invitano il Cantone a considerare il periodo pianificatorio 2018-2033. In tal caso il tasso di sfruttamento si attesta a 99,6 %, ovvero leggermente inferiore a quello indicato in fase di consultazione. Le misure del progetto di scheda R6 per garantire un corretto dimensionamento delle ZE confermate con l'adozione del CdS (non ampliamento delle ZE, verifica del dimensionamento delle ZE da parte dei Comuni e adeguamento dei PR) sono conformi alle richieste dell'integrazione della Guida alla pianificazione, secondo la quale i Cantoni che presentano un tasso compreso fra il 95% e il 100% devono indicare nel PD le misure per raggiungere la soglia del 100%.

I nuovi calcoli si sono basati sui seguenti dati di base :

- estensione delle zone edificabili stato al 17.3.2017 (corrispondono ai dati inoltrati all'ARE per la Statistik der Bauzone pubblicata nel corso del mese di novembre 2017);
- Wohn / Zentrum / Mischzonen ammontano a 8'173 ha (nella statistica federale le stesse ammontano a 8'184 con una differenza del 0,2% segnalata a ai responsabili dell'ARE, conto tenuto che l'ARE ha contabilizzato anche atti pianificatori intercomunali che si sovrappongono alla pianificazione di base dei PR comunali);
- addetti 2015 (dato provvisorio e non ancora pubblicato dal OFS);
- popolazione residente 2016.

Purtroppo, come si avrà modo di vedere, alcune delle considerazioni e valutazioni, contenute nel rapporto cantonale del 12 luglio 2018, in merito alla posizione dell'ARE si riveleranno poi essere state oltremodo ottimistiche.

Non ci si può qui esimere dal rilevare che, retrospettivamente, lascia oltremodo perplessi sia la valutazione secondo cui le richieste dell'ARE non avrebbero modificato i contenuti rilevanti che, soprattutto, la valutazione che ha portato a qualificare come "positivo" l'esito dell'esame preliminare federale. Nonostante una modifica dello 0,4% del tasso di sfruttamento cantonale delle zone edificabili (passato dal 100% al 99,6%) possa apparire tutto sommato contenuta, nella sostanza delle cose la stessa ha avuto quale conseguenza pratica quella di far rientrare il Canton Ticino nel novero dei Cantoni con zone edificabili sovradimensionati. Il che, a tutti gli effetti, ha determinato per il nostro Cantone un cambio totale di paradigma nella valutazione della situazione di partenza nella quale la prima fase della riforma della LPT doveva essere implementata.

6. Come noto, entro il termine del 18 ottobre 2018, nei confronti del contenuto delle modifiche delle Schede R1, R6 e R10 del Piano direttore cantonale sono stati presentati 33 ricorsi. Ad insorgere sono stati, nel dettaglio:

- 29 Comuni singolarmente: Ascona, Avegno Gordevio, Balerna, Biasca, Bosco Gurin, Brione Sopra Minusio, Brione Verzasca, Campo Vallemaggia, Centovalli, Cerentino, Cevio, Comano, Cugnasco-Gerra, Gambarogno, Gordola, Lavizzara, Linescio, Losone, Lugano, Maggia, Massagno, Melano, Mergoscia, Minusio, Muralto, Onsernone, Orselina, Rivera e Ronco Sopra Ascona;
- l'Associazione dei Comuni ticinesi;
- l'Ente regionale per lo sviluppo del Luganese (ERS-L) unitamente a 18 ulteriori Comuni: Agno, Astano, Bedano, Cadempino, Capriasca, Caslano, Collina d'Oro, Croglio, Cureglia, Lamone, Magliaso, Mezzovico-Vira, Neggio, Origlio, Porza, Savosa, Sorengo e Torricella-Taverne;
- l'Ente regionale per lo sviluppo del Locarnese e Vallemaggia (ERS-LVM);
- la Commissione regionale dei trasporti delle Tre Valli (CRT-3V).

Le contestazioni sollevate vertevano principalmente sulla suddivisione delle competenze, sulle modalità previste per la verifica del dimensionamento delle zone edificabili e sulle previste ripercussioni, in particolare per le zone periferiche del Cantone.

L'esame dei ricorsi è quindi stato demandato al Gran Consiglio per il tramite del messaggio governativo nr. 7616 del 19 dicembre 2018<sup>13</sup>. Unitamente alla risposta ai ricorsi, il Consiglio di Stato ha sottoposto al Gran Consiglio anche il messaggio governativo nr. 7630 del 6 febbraio 2019<sup>14</sup> relativo alla modifica della legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011 (LST) e richiesta di approvazione di un credito di CHF 5'000'000.- da destinare al fondo cantonale per lo sviluppo centripeto.

7. Nella seduta del 21 giugno 2021<sup>15</sup> il Gran Consiglio ha approvato i messaggi governativi nr. 7616 e 7630 e, sostanzialmente, disposto il respingimento delle richieste principali dei ricorsi. È quindi stata approvata la costituzione del fondo per lo sviluppo centripeto, stabilendo il principio secondo cui il Cantone sarà chiamato a partecipare nella misura del 50% ai costi che i Comuni potrebbero essere chiamati a sostenere per le indennità di espropriazione materiale derivanti da dezonamenti o riduzioni dei parametri edilizi.

Nel complesso è importante rilevare che il Gran Consiglio è stato chiamato ad esprimersi senza disporre di alcuna indicazione attendibile sull'ordine di grandezza dei dezonamenti o delle riduzioni degli indici edificatori che si potrebbero rendere necessari, né sull'ammontare dei costi che ne potrebbero derivare.

Ad ogni modo, quella scaturita in esito ai lavori parlamentari è stata la **2<sup>a</sup> versione della Scheda R6 del Piano direttore cantonale**.

8. Il 30 settembre 2022 l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE ha licenziato il proprio rapporto d'esame sulle modifiche delle Schede R1, R6 e R10 del Piano direttore cantonale<sup>16</sup>, che è risultato essere oltremodo impietoso e radicale nelle sue valutazioni e conclusioni. Qui di seguito si procede a riprodurre alcuni dei passaggi più importanti.

Per quanto riguarda il dimensionamento delle zone edificabili, le indicazioni inoltrate dal Cantone per esame e approvazione sulla base dei nuovi scenari dell'UST sono insufficienti e non possono essere approvate. In vista di un'applicazione dell'articolo 15 LPT conforme al diritto federale, il Consiglio federale adegua il testo del Piano direttore in più punti. Alcuni di questi riguardano l'esame di dezonamenti e sovracompenzazioni in caso di azzonamenti (eccezionali). La Confederazione non può esaminare le prescrizioni del Cantone nei confronti dei Comuni per quanto concerne il dimensionamento delle zone edificabili (all. 1 e 2 della scheda R6); ne prende soltanto atto. La Confederazione non si focalizza tanto sul metodo di calcolo e sul dimensionamento delle zone edificabili, quanto piuttosto sull'obiettivo di definire le zone edificabili in modo corretto, conformemente all'articolo 15 LPT. Il Cantone è pertanto invitato a illustrare in un rapporto intermedio come soddisfa questo requisito di legge.

(ARE – Rapporto d'esame 30 settembre 2022, pag. 5, secondo paragrafo)

<sup>13</sup>[https://www4.ti.ch/user\\_librerie/php/GC/allegato.php?allid=126533](https://www4.ti.ch/user_librerie/php/GC/allegato.php?allid=126533)

<sup>14</sup>[https://www4.ti.ch/user\\_librerie/php/GC/allegato.php?allid=129238](https://www4.ti.ch/user_librerie/php/GC/allegato.php?allid=129238)

<sup>15</sup> Verbale della seduta pomeridiana (pag. 815 e segg.): <https://www3.ti.ch/POTERI/legislativo/attivita/vgc/2021/1530-Seduta07p.pdf>;

continuazione, verbale della seduta serale (pag. 886 e segg.):

<https://www3.ti.ch/POTERI/legislativo/attivita/vgc/2021/1530-Seduta08s.pdf>

<sup>16</sup>[https://www.are.admin.ch/dam/are/it/dokumente/raumplanung/dokumente/pruefungsbericht/pruefungsbericht\\_t\\_i.pdf](https://www.are.admin.ch/dam/are/it/dokumente/raumplanung/dokumente/pruefungsbericht/pruefungsbericht_t_i.pdf)

Dall'inoltro dell'adattamento del Piano direttore per esame e approvazione, nel luglio del 2018, la situazione di partenza è cambiata in modo sostanziale. In particolare, nel 2020 l'UST ha pubblicato nuovi scenari demografici, che rispetto a quelli del 2015 per il Cantone Ticino ipotizzano una crescita della popolazione nettamente più contenuta. Di conseguenza, le ipotesi formulate nel Piano direttore in merito all'andamento demografico (abitanti e posti di lavoro) non sono più valide, come non lo sono più le prescrizioni sul dimensionamento delle zone edificabili conformi alla LPT1 che ne derivano. Il tasso di sfruttamento cantonale previsto per le zone residenziali, miste e centrali tra 15 anni è nettamente inferiore, anche se ci si basa sullo scenario «alto» dell'UST. Ciò significa che i requisiti in termini di misure per raggiungere un dimensionamento delle zone edificabili corretto sono maggiori.

L'ARE è giunto alla conclusione che, alla luce della nuova situazione, i contenuti del Piano direttore riguardanti la LPT1 non possono essere approvati così come inoltrati. Nel presente rapporto d'esame e nella richiesta di approvazione sono state apportate direttamente al testo del Piano direttore le modifiche necessarie affinché quest'ultimo soddisfi i requisiti posti dalla LPT riveduta.

(ARE – Rapporto d'esame 30 settembre 2022, pag. 10, primo e secondo paragrafo)

A livello pratico, l'ARE ha ritenuto così di dover modificare radicalmente le previsioni di sviluppo, sia della popolazione, che dei posti di lavoro, riducendole sensibilmente e, oltretutto, allungando pure i periodi di riferimento:

#### Modifiche nell'ambito dell'approvazione

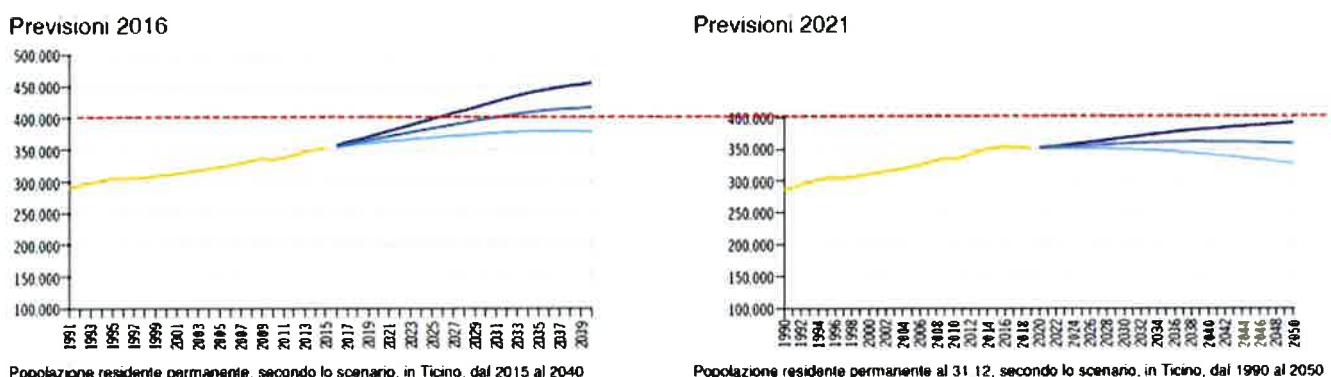
Il capitolo 2.3 della scheda R1 del Piano direttore è approvato nel tenore seguente:

«Secondo gli uffici di statistica federale e l'Ufficio cantonale di statistica, rispetto al 2015~~2020~~ la popolazione ticinese crescerà di circa 46'000~~30'000~~ abitanti all'orizzonte 2030~~2040~~ e di circa 66'000~~39'000~~ all'orizzonte 2040~~2050~~ (scenario di riferimento/medio-alto). La futura popolazione [...]»

«Al 2040 si ipotizza una crescita di circa 39'000 posti di lavoro rispetto al 2015. Rispetto al 2020 si ipotizza una crescita di circa 17'000 posti di lavoro al 2040 e di circa 24'000 posti di lavoro al 2050. I futuri posti [...]»

(ARE – Rapporto d'esame 30 settembre 2022, pag. 12, terzo paragrafo)

L'effettiva portata delle modifiche apportate d'ufficio dall'ARE, oltre che nell'ulteriore riduzione al 95,6% del tasso cantonale di sfruttamento, può essere compresa appieno dal raffronto dei due grafici che seguono, relativi alla differenza tra le previsioni statistiche (scenari alto, medio e basso) originarie e quelle più recenti, ritenute determinanti da parte dell'autorità federale:



Nell'ottica della presente mozione, è importante richiamare l'attenzione in merito alla circostanza per cui, oltre al passaggio evidenziato in verde nel primo estratto riprodotto alla pagina precedente, nel proprio rapporto d'esame, l'ARE ha comunque ritenuto di ribadire in altri due passaggi la circostanza per cui il metodo di calcolo concretamente proposto per la valutazione

del dimensionamento delle zone edificabili dei Comuni ticinesi non sia formalmente oggetto di approvazione da parte della Confederazione, essendo esclusivamente di competenza cantonale:

Le zone edificabili vanno definite in modo da soddisfare il fabbisogno prevedibile per 15 anni (art. 15 cpv. 1 LPT). Il Cantone ritiene di soddisfare questo requisito con il metodo di calcolo di cui agli allegati 1 e 2 della scheda R6. L'ARE non ha potuto verificare il metodo, in quanto gli allegati 1 e 2 non vengono approvati dalla Confederazione. Prende atto del fatto che questi sono applicati dai Comuni e dal Cantone, tuttavia non sono vincolanti per la Confederazione. Il Cantone è tenuto a illustrare, tramite rapporto intermedio, in che modo soddisfa i requisiti di cui all'articolo 15 capoverso 1 LPT. La Confederazione attende questo rapporto intermedio entro la fine del 2023 (ovvero a due anni e mezzo dall'entrata in vigore del Piano direttore e dopo che sono stati resi disponibili i risultati dell'esame del calcolo delle zone edificabili da parte dei Comuni).

(ARE – Rapporto d'esame 30 settembre 2022, pag. 21, primo paragrafo)

e, più sotto, ancora:

La Confederazione prende soltanto atto degli allegati 1 e 2 della scheda R6, ma non li considera vincolanti.

(ARE – Rapporto d'esame 30 settembre 2022, pag. 21, capitolo riserva in vista dell'approvazione)

Inoltre, vale la pena richiamare l'attenzione su altri due passaggi importanti:

Tutti i Comuni hanno il compito di elaborare, entro due anni, un programma d'azione per lo sviluppo centripeto di qualità secondo le Linee guida cantonali. I Comuni in cui sono presenti zone edificabili sovrdimensionate hanno l'obbligo di ridurle in base al programma d'azione comunale per lo sviluppo centripeto di qualità. Essi devono ridurre la capacità delle proprie zone edificabili (3.2 d.) e devono adottare le misure necessarie.

(ARE – Rapporto d'esame 30 settembre 2022, pag. 22, secondo paragrafo)

Di conseguenza, le disposizioni derogatorie di cui al punto 4.1 f. destinate ai Comuni del retroterra e della montagna in merito alle misure di salvaguardia e al programma d'azione sono stralciate.

(ARE – Rapporto d'esame 30 settembre 2022, pag. 21, settimo paragrafo)

In quest'ultimo passaggio l'autorità federale ha indicato di non accettare le eccezioni che erano state previste a favore dei Comuni periferici del Cantone che, in base alle indicazioni emerse da tutte le valutazioni esperite negli anni, dovrebbero essere quelli maggiormente toccati dalla problematica del sovrdimensionamento delle zone edificabili. A maggior ragione alla luce delle mutate previsioni di sviluppo demografico.

In sede di conclusioni l'ARE ha dunque indicato che le modifiche del Piano direttore cantonale potessero essere approvate unicamente con le modifiche apportate d'ufficio dalla stessa autorità federale:

#### **4.6 Conclusioni in vista dell'approvazione ai sensi dell'articolo 38a capoverso 2 LPT**

L'ARE ritiene che l'adattamento del Piano direttore così come inoltrato dal Cantone il 22 settembre 2021 unitamente alla richiesta di approvazione non possa essere approvato a causa della nuova situazione correlata agli scenari dell'UST e agli adattamenti effettuati dal Parlamento. Con le modifiche e riserve motivate nel presente rapporto d'esame e decise dal Consiglio federale, inclusi i mandati impartiti al Cantone per un prossimo adattamento del Piano direttore, tale documento può essere approvato ai sensi dell'articolo 38a capoverso 2 LPT. Il Cantone viene pertanto esonerato dalle disposizioni transitorie.

(ARE – Rapporto d'esame 30 settembre 2022, pag. 24, ultimo paragrafo)

9. Sulla scorta del rapporto d'esame dell'ARE il lodevole Consiglio federale il 17 ottobre 2020 ha approvato definitivamente, con parziale rettifica della decisione il 19 ottobre 2022, le

modifiche del Piano direttore, in particolare quella della Scheda R6 qui in discussione. Nella propria decisione il Consiglio federale ha fatto integralmente propri i contenuti del rapporto dell'ARE e ha quindi formalmente adottato le controverse modifiche d'ufficio della Scheda R6.

Quella scaturita in esito alle modifiche apportate dal Consiglio federale è stata la **3<sup>a</sup> versione della Scheda R6 del Piano direttore cantonale**, che è quella attualmente in vigore<sup>17</sup>.

10. L'inatteso sviluppo della situazione, che ha colto tutti di sorpresa, ha rapidamente suscitato enormi preoccupazioni presso le autorità comunali, gli operatori del settore immobiliare e, ovviamente i proprietari immobiliari. Lo stesso Consiglio di Stato ha (giustamente) ritenuto di dover manifestare pubblicamente il proprio disappunto per la situazione che si è determinata. Nell'ambito di una missiva indirizzata a tutti i Comuni ticinesi (risoluzione governativa nr. 6302) il Governo cantonale è giunto, tra le altre cose, ad affermare che:

con decisione del 19 ottobre scorso, il Consiglio federale ha approvato gli adattamenti al Piano direttore cantonale (PD) in applicazione della Legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT). Più precisamente esso ha approvato le schede R1, R6 e R10 apportando alcune modifiche d'ufficio. Queste modifiche hanno sollevato reazioni di preoccupazione da più parti. A tale riguardo vi informiamo che il Consiglio di Stato non condivide le modifiche imposte dal Consiglio federale e si batterà per una revisione della situazione e per un'applicazione rispettosa delle particolarità della situazione ticinese e dei legittimi interessi dei suoi cittadini.

(CdS lettera ai Comuni ticinesi del 21 dicembre 2022, pag. 1, primo paragrafo)

11. Purtroppo, le richieste indirizzate dal Consiglio di Stato al Consiglio federale, intese ad ottenere un riesame della decisione di approvazione della decisione di approvazione delle modifiche del Piano direttore del 17/19 ottobre 2022 sono state integralmente respinte e l'Autorità federale ha comunicato di non voler recedere dalla scelta di considerare determinanti le previsioni di sviluppo demografico più recenti.

12. Conformemente a quanto stabilito dalla Scheda R6, i Comuni ticinesi stanno procedendo alla verifica del dimensionamento delle zone edificabili dei loro Piani regolatori (in base ai parametri stabiliti nell'allegato 2 della Scheda R6) e, entro il termine attualmente fissato al 19 ottobre 2024, sono chiamati a procedere alla presentazione alla Sezione dello sviluppo territoriale dei risultati, comprensivi della tabella della contenibilità e del compendio dello stato dell'urbanizzazione.

La Sezione dello sviluppo territoriale è chiamata ad effettuare una verifica della plausibilità dei risultati trasmessi, in esito alla quale i Comuni con zone edificabili sovradimensionate saranno obbligati ad adottare immediatamente le misure di salvaguardia della pianificazione. Misure queste ultime che, secondo gli art. 56 e segg. della Legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011 (Lst; RL 701.100) sono (a) le zone di pianificazione, (b) le decisioni sospensive delle domande di costruzione e (c) il blocco edilizio.

13. Allo stato attuale si stanno moltiplicando le indicazioni e le indiscrezioni secondo le quali un numero significativo di Comuni che hanno già trasmesso i dati relativi alla verifica della contenibilità dei loro Piani regolatori all'autorità cantonale e un numero significativo di quelli che stanno ancora effettuando gli accertamenti e i calcoli teorici necessari a tale scopo – applicando il metodo di calcolo e i parametri contenuti nell'allegato 2 della Scheda R6– siano (o stiano) giungendo a risultati che sembrerebbero evidenziare notevoli sovradimensionamenti. Questi risultati non sorprendono, sia alla luce della modifica degli scenari di sviluppo demografici ma, anche (e forse soprattutto), in virtù del metodo di calcolo applicato, che non opera alcuna distinzione tra le varie tipologie di Comuni e, in ultima analisi

<sup>17</sup>[https://www4.ti.ch/fileadmin/DT/temi/piano\\_direttore/schede/schede\\_file/R06.pdf](https://www4.ti.ch/fileadmin/DT/temi/piano_direttore/schede/schede_file/R06.pdf)

si fonda su tutta una serie di assunti e grossolane approssimazioni che, andando a sommarsi tra loro, non possono che portare a risultati manifestamente insostenibili<sup>18</sup>.

14. Il problema di fondo sembra essere da ricondurre alla manifesta sottovalutazione delle conseguenze legate alla scelta iniziale (di comodo?) di voler confermare, anche dopo la riforma LPT 1, l'impiego del modello precedentemente utilizzato per valutare il dimensionamento dei Piani regolatori comunali, basato sul calcolo delle superfici di piano (SUL), invece di elaborare un nuovo modello basato sulla superficie edificabile per abitante (come fatto dalla maggior parte degli altri Cantoni). Una scelta, questa, operata in totale autonomia da parte del Consiglio di Stato e che, alla luce delle modifiche d'ufficio della Scheda R6 disposte dal Consiglio federale (drastico ridimensionamento delle prospettive di sviluppo demografico del Cantone) e dei risultati che stanno emergendo dall'applicazione del modello da parte dei Comuni, a mente dei mozionanti deve necessariamente essere rimessa in discussione per le ragioni che saranno esposte qui di seguito.
15. Gli allegati 1 e 2 della Scheda R6 del Piano direttore cantonale, nella loro attuale formulazione, prevedono essenzialmente che il dimensionamento delle zone edificabili, nell'orizzonte di 15 anni sia determinato secondo la seguente formula:

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

Se in un determinato Comune le riserve superano del 20% la crescita auspicata nell'orizzonte di 15 anni (ossia se riserve permettono, in linea teorica, di accogliere un numero di Unità Insediative (UI) che superi il 120% di quelle previste dalla prognosi di crescita statistica), si deve ritenere di essere in presenza di un Piano regolatore sovradimensionato, con la conseguenza per cui il Municipio è tenuto (a) ad adottare immediatamente le misure di salvaguardia della pianificazione e (b) a dare avvio alla procedura di revisione del Piano regolatore, finalizzata a ricondurre il dimensionamento del Piano regolatore entro il limite stabilito.

Come si è avuto modo di vedere, le previsioni statistiche determinanti sono state definite in maniera vincolante da parte dell'Autorità federale.

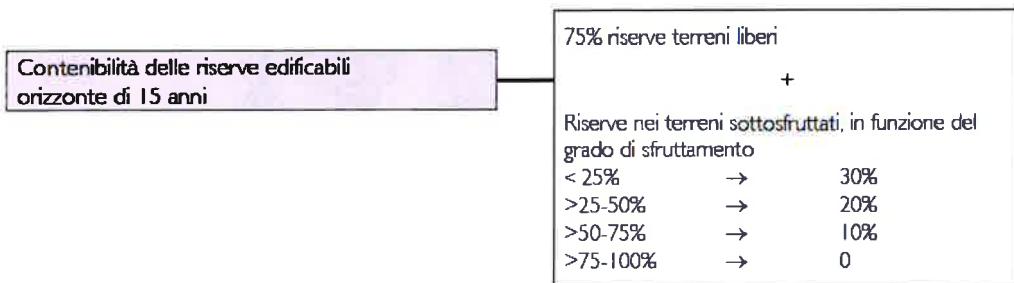
La contenibilità delle riserve edificabili nell'orizzonte di 15 anni viene invece calcolata sulla scorta di valori di superfici di piano (SUL) per abitante uguali per tutti i Comuni<sup>19</sup>, applicando, per i contenuti residenziali i seguenti parametri:

<sup>18</sup> Esemplificativo in questo senso il caso di un Comune che sembrerebbe essere giunto ad evidenziare un sovradimensionamento teorico del 600% e che, per risolvere il problema, oltre a dover dezonare tutti i fondi liberi da costruzione attualmente inseriti nella sua zona edificabile, dovrebbe pure intervenire in maniera importante, riducendo gli indici dei fondi già edificati. Insostenibile in ogni caso la situazione di tutti quei Comuni che evidenziano dei sovradimensionamenti teorici dal 150% in su.

<sup>19</sup> Invero prevedendo la possibilità, puramente teorica, per i Comuni di scostarsi da essi, senza tuttavia che sia dato a sapere come e, in ogni caso, ponendo in capo ai Comuni l'onere di comprovarne la plausibilità.

SUL/UI	Consumo di SUL per tipo di unità insediativa. Va calcolata di volta in volta in funzione della tipologia di attività ammessa dalle norme nelle zone per il lavoro o dove i posti lavoro sono una percentuale della SUL consumata.
Zona nucleo	50 mq/ab – 25 mq/pl
Zona residenziale estensiva	60 mq/ab – 25 mq/pl
Zona residenziale intensiva	55 mq/ab – 25 mq/pl
Zona mista	50-70 mq/ab ; 30-50 mq/pl

e poi considerando unicamente una percentuale del potenziale teorico, a dipendenza, del grado attuale di sfruttamento del singolo fondo:



16. Di contraltare, le direttive tecniche sulle zone edificabili<sup>20</sup>, per determinare le capacità e il tasso di sfruttamento delle zone edificabili a livello cantonale, prevedono invece dei parametri (forchette) sulla base di valori mediani di consumo di superficie edificabile per abitante differenziati secondo 22 diverse categorie di tipologie di Comuni.

Le direttive tecniche sulle zone edificabili prendono quale riferimento la statistica delle zone edificabili della Svizzera del 2012, mentre le tipologie dei Comuni sono quelle definite dall’Ufficio federale di statistica all’interno del documento *Die Raumgliederung der Schweiz*<sup>21</sup>, allestito nel 2005 sulla scorta del censimento della popolazione effettuato nel 2000<sup>22</sup>.

A livello nazionale, la categorizzazione di tutti i Comuni secondo le 22 tipologie definite dall’Ufficio federale di statistica fornisce un quadro complessivo oltremodo eterogeneo e diversificato. Quadro che si ritrova ovviamente anche osservando le tipologie presenti in Ticino. Qui di seguito si procede a riprodurre alcuni estratti tratti dalle direttive tecniche sulle zone edificabili:

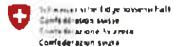
<sup>20</sup>[https://www.are.admin.ch/dam/are/it/dokumente/recht/dokumente/bericht/technische\\_richtlinienbauzonentr.pdf.download.pdf](https://www.are.admin.ch/dam/are/it/dokumente/recht/dokumente/bericht/technische_richtlinienbauzonentr.pdf.download.pdf)

<sup>21</sup><https://www.bfs.admin.ch/asset/it/342284>

<sup>22</sup>cfr. nota 20, Direttive tecniche sulle zone edificabili, pag. 4, punto 3.2 e relative note a piè di pagina.

### Tipologia dei comuni UST (22 tipi)

Stato dei comuni: 01.01.2012



Bundesamt für Raumordnung ARE  
Office fédéral du développement territorial ARE  
Ufficio federale per lo sviluppo territoriale ARE  
Ufficio federale di sviluppo del territorio ARE



Fonte: INFOPLAN-ARE, GEOSTAT-CFS, swisstopo

© ARE

(Cartina della tipologia dei Comuni svizzeri UFS 22)

#### Tipologia dei comuni UST 22

- 1 Centri grandi (CG)
- 2 Centri medi (CM)
- 3 Centri piccoli (CP)
- 4 Centri di regioni periferiche (CPE)
- 5 Comuni con redditi elevati (RE)
- 6 Comuni turistici (TT)
- 7 Comuni semituristici (TST)
- 8 Comuni con istituzioni collettive (THI)
- 9 Comuni del posto di lavoro di regioni metropolitane (ME)
- 10 Comuni suburbani di regioni metropolitane (MS)
- 11 Comuni periurbani di regioni metropolitane (MP)
- 12 Comuni del posto di lavoro di regioni non metropolitane (NE)
- 13 Comuni suburbani di regioni non metropolitane (NS)
- 14 Comuni periurbani di regioni non metropolitane (NP)
- 15 Comuni di pendolari in partenza a forte immigrazione (NAL)
- 16 Comuni di pendolari in partenza a debole immigrazione (NAU)
- 17 Comuni industriali e terziari (SIT)
- 18 Comuni industriali (SI)
- 19 Comuni agricoli e industriali (SAI)
- 20 Comuni agricoli e terziari (SAT)
- 21 Comuni agricoli (SA)
- 22 Comuni con forte regressione demografica (SR)



(Legenda delle tipologie dei Comuni svizzeri)

(Estratto della cartina relativo al Cantone Ticino)

17. All'interno delle direttive tecniche sulle zone edificabili<sup>23</sup>, sono riportati, in forma tabellare i valori mediani del consumo di **superficie edificabile** per abitante, rilevati in ognuna delle 22 tipologie di Comuni svizzeri. È interessante osservare che le differenze risultano essere, a tutti gli effetti, sostanziali.

**Tabella 1: Valore mediano del consumo di superficie delle zone edificabili secondo il tipo di Comune per le zone per l'abitazione, miste e centrali, m<sup>2</sup> di superficie di zone edificabili per abitante e addetto in equivalente a tempo pieno**

Tipolo-gia	Descrizione	Valore me-diano zone per l'abita-zione	Valore me-diano zone miste	Valore media-no zone centrali
1	Centri grandi (CG)	55	49	31
2	Centri medi (CM)	105	79	38
3	Centri piccoli (CP)	151	129	73
4	Centri di regioni periferiche (CPE)	212	188	110
5	Comuni con redditi elevati (RE)	290	135	140
6	Comuni turistici (TT)	419	223	163
7	Comuni semituristici (TST)	502	264	230
8	Comuni con istituzioni collettive (THI)	295	287	217
9	Comuni del posto di lavoro di regioni me-tropolitane (ME)	148	112	110
10	Comuni suburbani di regioni metropolitane (MS)	161	124	126
11	Comuni periurbani di regioni metropolitane (MP)	250	203	183
12	Comuni del posto di lavoro di regioni non metropolitane (NE)	183	176	126
13	Comuni suburbani di regioni non metropoli-tane (NS)	160	146	122
14	Comuni periurbani di regioni non metropoli-tane (NP)	273	245	198
15	Comuni di pendolari in partenza a forte immigrazione (NAL)	292	280	263
16	Comuni di pendolari in partenza a debole immigrazione (NAU)	335	316	291
17	Comuni industriali e terziari (SIT)	271	233	177
18	Comuni industriali (SI)	277	247	194
19	Comuni agricoli e industriali (SAI)	317	294	272
20	Comuni agricoli e terziari (SAT)	338	315	287
21	Comuni agricoli (SA)	368	325	339
22	Comuni con forte regressione demografica (SR)	617	314	476

Stando così le cose, ben si comprende il fatto che un modello di verifica del dimensionamento delle zone edificabili che prevede di fare capo unicamente a dei parametri di **superfici di piano (SUL)** identici per tutti i Comuni (indipendentemente dalla tipologia alla quale appartengono), non possa che restituire un quadro puramente teorico, completamente avulso dalla realtà della sostanza edificata esistente, nonché dalla storia e dall'evoluzione delle modalità insediative presenti nei singoli Comuni.

<sup>23</sup> cfr. nota 20, Direttive tecniche sulle zone edificabili, pag. 5.

Peraltro, a differenza di una valutazione basata sul consumo medio pro capite di superficie edificabile, una valutazione esclusivamente basata sulle superfici di piano non è nemmeno suscettibile di tenere adeguatamente in considerazione il ruolo svolto dalle abitazioni secondarie. Un ruolo decisivo in Ticino, a fronte di un'importante quota di residenze secondarie presenti in moltissimi Comuni. Al riguardo basti pensare che, secondo lo studio di base del maggio 2017, in ben 84 Comuni risultava superata la soglia del 20% di abitazioni secondarie stabilita dalla LASEC<sup>24</sup>.

È poi interessante osservare anche la circostanza per cui le direttive tecniche sulle zone edificabili<sup>25</sup> si confrontano anche con la problematica delle fusioni comunali, prevedendo la possibilità per un nuovo Comune, nato dopo il 2007, di continuare a fare capo per i singoli quartieri allo stato di situazione previgente. Visto e considerato che in Canton Ticino si sono verificate diverse fusioni comunali che hanno portato ad unire tra loro Comuni con caratteristiche, a volte, molto diverse tra loro, ben si comprende l'importanza che anche questo aspetto debba poter essere adeguatamente considerato.

18. Visto tutto quanto precede, considerato che (a) non vi è alcun modo per potersi scostare dalle previsioni statistiche definite in maniera vincolante dall'Autorità federale ma che (b) la definizione del sistema di verifica del dimensionamento delle zone edificabili dei singoli Comuni è di competenza cantonale –circostanza indicata e ribadita a più riprese dallo stesso Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE nel rapporto d'esame 30 settembre 2022 sulle modifiche delle Schede R1, R6 e R10 del Piano direttore cantonale<sup>26</sup>–, si deve necessariamente giungere alla conclusione per cui, per affrontare e risolvere la grave situazione che si sta determinando, sia imperativo procedere ad una modifica urgente degli allegati 1 e 2 della Scheda R6.

19. Ancorché il termine attualmente fissato al 19 ottobre 2024 per i Comuni per la presentazione dei risultati della verifica del dimensionamento delle loro zone edificabili non sia ancora trascorso, già da diversi mesi molti Municipi si trovano in grande difficoltà. Questo sia per il notevole aumento di domande di costruzione –presentate da parte dei (molti) proprietari fondiari preoccupati per i possibili dezonamenti (e/o per drastiche riduzioni degli indici edificatori)–, sia per il moltiplicarsi degli avvisi cantonali ex art. 7 della Legge edilizia (LE; RL 705.100), all'interno dei quali i Servizi cantonali competenti hanno iniziato ad anticipare gli effetti dell'applicazione della Scheda R6 del Piano direttore. Questo, segnatamente, indicando alternativamente: (a) che i Municipi in sede di valutazione delle singole domande di costruzione devono tenere conto dei possibili interventi che potrebbero rendersi necessari a livello di (ri)dimensionamento del Piano regolatore, (b) che, in taluni casi, sarebbero date le condizioni per imporre la sospensione delle domande di costruzione<sup>27</sup> o, addirittura, (c) che in alcuni casi si imporrebbe, già ora, il diniego della licenza edilizia<sup>28</sup>.

Da qui l'urgenza e l'esigenza di dare seguito quanto prima alle proposte formulate per il tramite della presente mozione.

20. L'auspicata revisione del metodo di verifica del dimensionamento delle zone edificabili stabilito negli allegati 1 e 2 della Scheda R6 del Piano direttore cantonale non deve per altro essere

---

<sup>24</sup>[https://m4.ti.ch/fileadmin/DT/temi/piano\\_direttore/documenti/maggio\\_2017/Studio\\_base\\_Residenze\\_secondarie\\_052017.pdf](https://m4.ti.ch/fileadmin/DT/temi/piano_direttore/documenti/maggio_2017/Studio_base_Residenze_secondarie_052017.pdf)

<sup>25</sup> cfr. nota 20, Direttive tecniche sulle zone edificabili, pag. 9, punto 3.6.2.

<sup>26</sup> Cfr. nota 16 e punto 8, pag. 8 e segg..

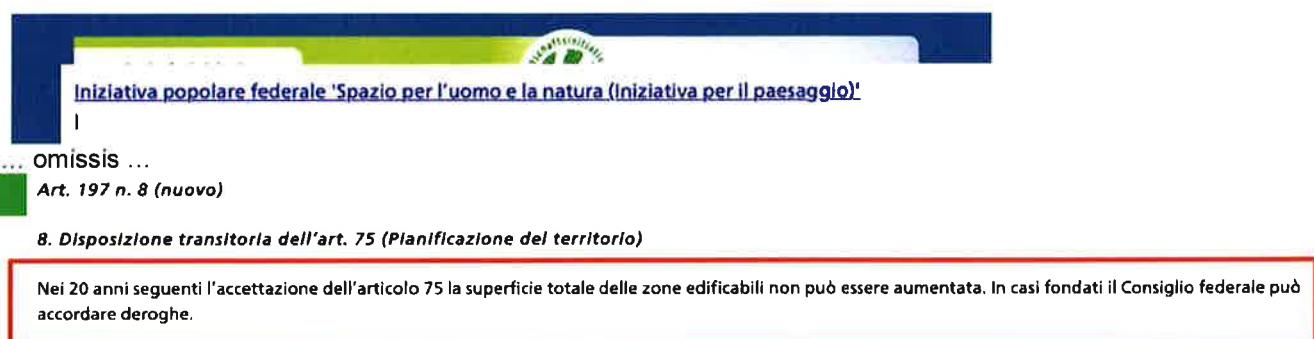
<sup>27</sup> Ancorché, a ben vedere, nella stragrande maggioranza dei casi non siano date le condizioni previste dai combinati disposti di cui agli art. 62 Lst e 84 RLst.

<sup>28</sup> nonostante, in realtà, la misura corretta da adottare dovrebbe essere l'adozione della zona di pianificazione ex art.

57 Lst, visto e considerato che, in prima battuta, a decidere se, e se del caso, dove si renderà necessario intervenire con dei dezonamenti (o con delle riduzioni degli indici edificatori), dovranno essere i Consigli comunali, nell'ambito delle eventuali procedure di revisione dei Piani regolatori, che dovessero rendersi necessarie.

attuata andando ad inventare nulla di nuovo, ritenuto che la stessa può essere attuata prendendo come riferimento le soluzioni già adottate negli altri Cantoni, in particolare quelli che, saggiamente, hanno optato per considerare nel loro modello di calcolo sia i valori mediani di consumo di superficie edificabile per abitante (la densità della sostanza edificata), che le differenti caratteristiche che esistono tra le diverse tipologie di Comuni<sup>29</sup>.

21. In conclusione vale la pena ricordare che l'intero processo che ha condotto all'adozione, in votazione popolare, della revisione parziale del 15 giugno 2012 della LPT era partito con il lancio dell'iniziativa popolare "Spazio per l'uomo e la natura" (la cosiddetta "*Landschaftsinitiative*"), che proponeva letteralmente l'introduzione di un divieto per 20 anni di aumento della "superficie totale delle zone edificabili" (la cosiddetta moratoria):



L'obiettivo di fondo riguardava pertanto la "non-estensione" delle zone edificabili nel loro complesso, piuttosto che la loro riduzione. Se è vero che il contropunto elaborato dal Parlamento federale ha portato all'introduzione del nuovo cpv. 2 dell'art. 15 LPT –quello che indica appunto che le zone edificabili sovradimensionate vanno ridotte– non risulta che l'intenzione del legislatore federale sia mai stata quella di imporre l'impiego delle superfici di piano quale parametro di riferimento e/o di voler mirare all'abbattimento integrale delle riserve interne (meno che mai entro un orizzonte di 15 anni, ossia di un singolo ciclo di pianificazione)<sup>30</sup>.

Anche lo stesso messaggio nr. 10.019 del Consiglio federale del 20 gennaio 2010 (FF 2010 931 e segg.)<sup>31</sup>, parlando delle riserve interne cita, quali esempi, solo ed unicamente (a) le aree industriali dismesse e (b) i compensatori che, secondo i piani di utilizzazione in vigore ammetterebbero un'utilizzazione più intensiva, per i quali una tale utilizzazione sarebbe "*oggettivamente possibile*" (pag. 954, ultimo paragrafo). Con ciò va debitamente tenuta in considerazione la possibilità che, allorquando i cittadini interessati ne avranno (finalmente<sup>32</sup>) l'occasione<sup>33</sup>, il metodo di calcolo del dimensionamento e delle riserve dei Piani regolatori

<sup>29</sup>allo stato attuale, per quanto è dato a sapere, non risulta essere ancora stato allestito un raffronto complessivo di dettaglio di tutte le diverse soluzioni adottate nei 26 Cantoni Svizzeri. In ogni caso, a prendere come riferimento di partenza i valori mediani di consumo di superficie edificabile pro capite delle zone edificabili sono stati almeno i Cantoni Argovia, Appenzello interno, Appenzello esterno, Berna, Grigioni, San Gallo, Soletta e Uri (elenco pertanto non esaustivo). Un primo raffronto intercantonale, limitato a soli 4 Cantoni (Argovia, Berna, Soletta e Zurigo) è stato effettuato dal Politecnico di Zurigo nel 2016 ed è pubblicato sul sito internet dell'Associazione per la pianificazione del territorio EspaceSuisse:

[https://www.espacesuisse.ch/sites/default/files/documents/2016\\_schneitter\\_thomas\\_Bauzonendimensionierung.pdf](https://www.espacesuisse.ch/sites/default/files/documents/2016_schneitter_thomas_Bauzonendimensionierung.pdf)

<sup>30</sup>esplicito in questo senso il rapporto esplicativo concernente la revisione parziale del 26 marzo 2014 dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio, pag. 12, quarto paragrafo.

<sup>31</sup>[https://www.are.admin.ch/dam/are/it/dokumente/recht/dokumente/erlass/botschaft-zu-einer-teilrevision-des-raumplanungsgesetzes.pdf.download.pdf/botschaft\\_rpg\\_it.pdf](https://www.are.admin.ch/dam/are/it/dokumente/recht/dokumente/erlass/botschaft-zu-einer-teilrevision-des-raumplanungsgesetzes.pdf.download.pdf/botschaft_rpg_it.pdf)

<sup>32</sup>essendo stati sino ad oggi unicamente spettatori (per altro poco o nulla informati) di un processo che in larga misura non è stato pubblico, avendo riguardato scambi diretti tra l'amministrazione federale e quella cantonale.

<sup>33</sup>ad esempio in sede di ricorso nell'ambito della procedura di revisione del Piano regolatore.

previsto dall'attuale versione degli allegati 1 e 2 della Scheda R6 del Piano direttore, possa essere contestato con successo, invocandone la non conformità con il diritto superiore e/o con i principi generali del diritto e le garanzie sancite nella Costituzione federale.

### **Conclusioni**

22. Le modifiche d'ufficio delle prognosi di sviluppo demografiche disposte dal lodevole Consiglio federale nel mese di ottobre del 2022 hanno determinato una modifica radicale e sostanziale del quadro di riferimento per l'applicazione della Scheda R6 del Piano direttore cantonale. Il lodevole Consiglio federale ha adottato queste modifiche senza procedere ad alcuna disamina delle loro conseguenze pratiche sul modello cantonale di calcolo del dimensionamento delle zone edificabili (stabilito all'interno degli allegati 1 e 2 della Scheda R6), in quanto lo stesso, per ammissione della stessa autorità federale, esulava (ed esula) dalle sue competenze. Il lodevole Consiglio di Stato ha pubblicamente indicato di non condividere le modifiche d'ufficio della Scheda R6 disposte dal Consiglio federale e di volersi battere “*per una revisione della situazione e per un'applicazione rispettosa delle particolarità della situazione ticinese e dei legittimi interessi dei suoi cittadini*”.

Nella sostanza delle cose l'intervento dell'autorità superiore è avvenuto unicamente all'ultimo stadio di una procedura (quella di adozione della Scheda R6) durata diversi anni e –per quanto è dato a sapere– senza essere stato in alcun modo preannunciato in tempo utile affinché le autorità cantonali potessero tenerne debitamente conto.

A questo punto, visto e considerato che, in sede di applicazione pratica, il modello di calcolo sta evidenziando tutti i suoi limiti e portando a risultati assolutamente aberranti –in particolare (a) per quanto attiene al fatto di non considerare le differenze esistenti tra le diverse tipologie di Comuni e (b) per quanto attiene alla sopravvalutazione delle riserve interne– l'unica possibilità di intervento possibile, nel senso di quanto il Governo cantonale si è pubblicamente impegnato a fare, passa imprescindibilmente dalla rimessa in discussione del modello di calcolo e da una sua revisione. Revisione facilitata dal fatto che, nel frattempo, un numero significativo di Comuni dovrebbe aver già trasmesso i dati determinanti e che i differenti modelli di calcolo adottati negli altri Cantoni possono contenere elementi dai quali poter prendere spunto.

Sulla base di tutte le motivazioni esposte, facendo uso delle facoltà previste dall'art. 105 della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato (LGC; RL 171.100), i sottoscritti Deputati chiedono pertanto al lodevole Consiglio di Stato di voler procedere ad una modifica urgente degli allegati 1 e 2 della Scheda R6 del Piano direttore cantonale nei termini indicati in ingresso e nel presente atto parlamentare.

Gianluca Padlina e Omar Terraneo

Allegato: elenco dei Comuni ticinesi per Distretto secondo le tipologie stabilite dall'Ufficio federale di statistica (BFS, Die Raumgliederung der Schweiz, Neuenburg, 2015)

## Elenco dei Comuni ticinesi per Distretto secondo le tipologie dei Comuni stabilite dall'Ufficio federale di statistica (BFS, Die Raumgliederung der Schweiz, Neuenburg, 2015)

### Distretto di Bellinzona

5001 Arbedo-Castione	14
5002 Bellinzona	02
5003 Cadenazzo	12
5004 Camorino	14
5005 Giubiasco	12
5006 Gnosca	14
5007 Gorduno	14
5008 Guido	14
5009 Isona	17
5010 Lumino	14
5011 Medeglia	16
5012 Moleno	17
5013 Monte Carasso	14
5014 Pianezzo	14
5015 Preonzo	14
5016 Robasacco	17
5017 Sant'Antonino	12
5018 Sanl'Antonio	15
5019 Sementina	13

### Distretto di Blenio

5031 Aquila	18
5032 Campo (Blenio)	21
5033 Castro	21
5034 Corzoneso	08
5035 Dongio	17
5036 Ghirone	22
5037 Largario	21
5038 Leontica	22
5039 Lottigna	15
5040 Ludiano	17
5041 Malvaglia	17
5042 Marolta	21
5043 Olivone	20
5044 Ponto Valentino	22
5045 Prugiasco	19
5046 Semione	15
5047 Torn	19

### Distretto di Leventina

5061 Airolo	17
5062 Anzonico	22
5063 Bedretto	07
5064 Bodio	18
5065 Calonico	22
5066 Calpiogna	07
5067 Campello	17
5068 Cavagnago	22
5069 Chiggiogna	17
5070 Chironico	19
5071 Dalpe	21
5072 Faido	17
5073 Giornico	22
5074 Mairengo	15
5075 Osco	08
5076 Personico	16
5077 Pollegio	15
5078 Prato (Leventina)	18
5079 Quinto	19
5080 Rossura	22
5081 Sobrio	22

### Tipologia dei comuni UST 22

- 1 Centri grandi (CG)
- 2 Centri medi (CM)
- 3 Centri piccoli (CP)
- 4 Centri di regioni periferiche (CPE)
- 5 Comuni con redditi elevati (RE)
- 6 Comuni liristici (TT)
- 7 Comuni semiliristici (TST)
- 8 Comuni con istituzioni collettive (THI)
- 9 Comuni del posto di lavoro di regioni metropolitane (ME)
- 10 Comuni suburbani di regioni metropolitane (MS)
- 11 Comuni periurbani di regioni metropolitane (MP)
- 12 Comuni del posto di lavoro di regioni non metropolitane (NE)
- 13 Comuni suburbani di regioni non metropolitane (NS)
- 14 Comuni periurbani di regioni non metropolitane (NP)
- 15 Comuni di pendolari in partenza a forte immigrazione (NAL)
- 16 Comuni di pendolari in partenza a debole immigrazione (NAU)
- 17 Comuni industriali e terziari (SIT)
- 18 Comuni industriali (SI)
- 19 Comuni agricoli e industriali (SAI)
- 20 Comuni agricoli e terziari (SAT)
- 21 Comuni agricoli (SA)
- 22 Comuni con forte regressione demografica (SR)

#### **Distretto di Riviera**

5281 Biasca	04
5282 Claro	14
5283 Cresciano	16
5284 Iragna	16
5285 Ledinio	17
5286 Osogna	15

#### **Distretto di Locarno**

5091 Ascona	06
5092 Auressio	15
5093 Bezzona	22
5094 Borgnone	22
5095 Brione (Verzasca)	20
5096 Brione sopra Minusio	14
5097 Brissago	07
5098 Cavigno	07
5099 Cavigliano	14
5101 Contone	12
5102 Corippo	22
5104 Cugnasco	14
5105 Frasco	20
5106 Gerra (Giubiasco)	07
5107 Gerra (Verzasca)	14
5108 Gordola	14
5109 Gresso	22
5110 Indemini	22
5111 Intragna	07
5112 Lavertezzo	14
5113 Locarno	02
5114 Loco	08
5115 Losone	12
5116 Magadino	12
5117 Mergoscia	20
5118 Minusio	13
5119 Mosogno	20
5120 Muralt	06
5121 Ossolana	07
5122 Palagnedra	22
5123 Piazzogna	17
5125 Ronco sopra Ascona	05
5127 San Nazzaro	07
5128 Sant'Abbondio	17
5129 Sonogno	21
5130 Tegna	05
5131 Tenno-Confra	06
5132 Vergeletto	22
5133 Verscio	14
5134 Vira (Giubiasco)	07
5135 Vogorno	16
5136 Onsernone	22

#### **Distretto di Vallemaggia**

5301 Aurigeno	14
5302 Avegno	14
5303 Bignasco	18
5304 Bosco/Gurin	20
5305 Broglie	16
5306 Brontallo	19
5307 Campo (Vallemaggia)	22
5308 Cavergno	18
5309 Cerentino	22
5310 Cevio	17
5311 Coglio	16
5312 Fusio	22
5313 Giùmaglio	16
5314 Gordevio	14
5315 Linascio	22
5316 Lodano	14
5317 Maggia	08
5318 Menzonio	16
5319 Moghegno	14
5320 Peccia	22
5321 Prato-Somico	19
5322 Someo	22

**Distretto di Lugano**

5141 Agno	12	5193 Magliaso	14
5142 Agra	14	5194 Manno	12
5143 Aranno	14	5195 Maroggia	14
5144 Arogno	16	5196 Massagno	13
5145 Arosio	14	5197 Melano	14
5146 Astano	17	5198 Melide	13
5147 Barbengo	12	5199 Mezzovico-Vira	12
5148 Bedano	12	5200 Miglieglia	15
5149 Bedigliora	14	5201 Montagnola	05
5150 Bidogno	16	5202 Monteggio	17
5151 Bioggio	12	5203 Morcote	05
5153 Bironico	16	5204 Mugena	15
5154 Bissone	07	5205 Muzzano	12
5155 Bogno	22	5206 Negrino	14
5156 Bosco Luganese	14	5207 Novaggio	14
5158 Breganzona	13	5208 Origlio	14
5159 Breno	15	5209 Pambio-Noranco	12
5160 Brusino Arsizio	11	5210 Pandino	06
5161 Cademario	07	5211 Pazzallo	14
5162 Cadempino	12	5212 Ponte Capriasca	14
5163 Cadro	08	5213 Ponte Tresa	12
5164 Cagiallo	14	5214 Porza	05
5165 Camignolo	16	5215 Pregassona	13
5167 Canobbio	12	5216 Pura	14
5168 Carabbia	14	5217 Rivera	17
5169 Carabietta	05	5218 Roveredo (TI)	14
5170 Carona	14	5219 Rovio	14
5171 Caslano	12	5220 Sala Capriasca	14
5173 Certara	22	5221 Savosa	13
5174 Cimadera	16	5222 Scessa	15
5175 Cimo	14	5223 Sigirino	14
5176 Comano	05	5224 Sonvico	14
5177 Corticiasca	16	5225 Sorengo	12
5178 Croglio	05	5226 Tesserete	14
5179 Cureggia	05	5227 Torricella-Taverne	14
5180 Cureglia	05	5228 Vaglio	14
5181 Curio	14	5229 Valcolla	16
5182 Davesco-Soragno	14	5230 Vernate	14
5183 Fescoggia	16	5231 Vezia	14
5184 Gandria	14	5232 Vezio	16
5185 Gentilino	05	5233 Vico Morcote	14
5186 Grancia	14	5234 Viganello	13
5187 Gravesano	12	5235 Villa Luganese	14
5188 Iseo	14		
5189 Lamone	12		
5190 Lopagno	14		
5191 Lugaggia	14		
5192 Logorno	02		

### Distretto di Mendrisio

5241 Arzo	11
5242 Balema	09
5243 Besazio	11
5244 Bruzella	16
5245 Cabbio	16
5246 Caneggio	16
5247 Capolago	11
5248 Casima	16
5249 Castel San Pietro	11
5250 Chiasso	03
5251 Colerario	11
5252 Genestrerio	11
5253 Ligornetto	11
5254 Mendrisio	03
5255 Meride	16
5256 Monte	15
5257 Morbio Inferiore	10
5258 Morbio Superiore	11
5259 Muggio	16
5260 Novazzano	09
5262 Rancate	09
5263 Riva San Vitale	11
5264 Sagno	11
5265 Salorino	11
5266 Stabio	09
5267 Tremona	11
5268 Vacallo	10

#### Tipologia dei comuni UST 22

- 1 Centri grandi (CG)
- 2 Centri medi (CM)
- 3 Centri piccoli (CP)
- 4 Centri di regioni periferiche (CPE)
- 5 Comuni con redditi elevati (RE)
- 6 Comuni turistici (TT)
- 7 Comuni semituristici (TST)
- 8 Comuni con istituzioni collettive (THI)
- 9 Comuni del posto di lavoro di regioni metropolitane (ME)
- 10 Comuni suburbani di regioni metropolitane (MS)
- 11 Comuni periurbani di regioni metropolitane (MP)
- 12 Comuni del posto di lavoro di regioni non metropolitane (NE)
- 13 Comuni suburbani di regioni non metropolitane (NS)
- 14 Comuni periurbani di regioni non metropolitane (NP)
- 15 Comuni di pendolari in partenza a forte immigrazione (NAL)
- 16 Comuni di pendolari in partenza a debole immigrazione (NAU)
- 17 Comuni industriali e terziari (SIT)
- 18 Comuni Industriali (SI)
- 19 Comuni agricoli e industriali (SAI)
- 20 Comuni agricoli e terziari (SAT)
- 21 Comuni agricoli (SA)
- 22 Comuni con forte regressione demografica (SR)



---

Attuazione della revisione parziale del 15 giugno 2012 della legge del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio

## Direttive tecniche sulle zone edificabili

Approvate dalla Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente il 7 marzo 2014 e dal Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni il 17 marzo 2014

---

### Indice

1	Premessa .....	2
1.1	Contesto .....	2
1.2	Elaborazione delle direttive tecniche sulle zone edificabili .....	2
2	Classificazione, contenuto e campo d'applicazione delle direttive tecniche sulle zone edificabili .....	3
3	Indicazioni per definire il dimensionamento cantonale delle zone per l'abitazione, miste e centrali .....	4
3.1	In generale .....	4
3.2	Statistica: calcolo del consumo di superficie delle zone edificabili dei Comuni 2012 e valore mediano del consumo di superficie delle zone edificabili .....	4
3.3	Piano direttore: definizione dei parametri complementari (da parte del Cantone, nel quadro delle direttive emanate dalla Confederazione) .....	6
3.4	Piano direttore: calcolo della capacità e del tasso di sfruttamento cantonale (da parte del Cantone) .....	7
3.5	Piano direttore: valutazione dei calcoli fatti dal Cantone (da parte dell'ARE) .....	8
3.6	Casi particolari .....	9
4	Indicazioni che concernono altri tipi di zone nel Cantone .....	10
4.1	Indicazioni riguardanti le zone per il lavoro (art. 30a cpv. 2 OPT) .....	10
4.2	Cambiamento di destinazione da zone per il lavoro a zone per l'abitazione, miste e centrali .....	10
4.3	Altre zone edificabili .....	11
5	Applicazione delle indicazioni alla collaborazione tra Confederazione e Cantone .....	12
5.1	Collaborazione Confederazione-Cantone in materia di zone edificabili .....	12
5.2	Esame e approvazione del piano direttore cantonale .....	12
5.3	Controllo e elaborazione del rapporto .....	13
	Allegato I: Cartina della tipologia dei Comuni UFS 22 .....	14

## **1 Premessa**

### **1.1 Contesto**

La revisione parziale del 15 giugno 2012 della legge del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 700) ha permesso in particolare di adattare l'articolo 15 relativo alle zone edificabili e di completarlo con nuovi requisiti. Inoltre, l'articolo 8a LPT disciplina i contenuti del piano direttore nell'ambito degli insediamenti. Le nuove disposizioni mirano a favorire uno sviluppo insediativo centripeto e a coordinare le dimensioni e l'ubicazione delle zone edificabili in modo da impedire un'ulteriore dispersione incontrollata. A seguito della revisione parziale della LPT è stata ritirata l'iniziativa per il paesaggio, che chiedeva, tra l'altro, una moratoria di 20 anni per quanto riguarda l'ampliamento delle zone edificabili. In occasione della votazione referendaria del 3 marzo 2013 sulla modifica della legge, i votanti svizzeri hanno accolto a larga maggioranza gli obiettivi perseguiti con le nuove disposizioni.

Secondo l'articolo 15 capoverso 5 LPT, la Confederazione e i Cantoni devono elaborare congiuntamente direttive tecniche per l'assegnazione di terreni alle zone edificabili, segnatamente per il calcolo del fabbisogno di tali zone.

### **1.2 Elaborazione delle direttive tecniche sulle zone edificabili**

Dopo l'accettazione della revisione della legge sulla pianificazione del territorio, è stato istituito un gruppo di lavoro per elaborare le basi necessarie all'attuazione delle nuove disposizioni. Si tratta in particolare di:

- le modifiche dell'ordinanza del 28 giugno 200 sulla pianificazione del territorio (OPT; RS 700.1);
- l'integrazione della Guida alla pianificazione direttrice;
- le direttive tecniche sulle zone edificabili secondo l'articolo 15 capoverso 5 LPT (presente documento).

Il gruppo di lavoro era composto da rappresentanti della Confederazione (Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE, Ufficio federale di giustizia UFG), dei Cantoni (direttore della Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente DCPA, presidente della Conferenza svizzera dei pianificatori cantonali COPC e altri sette membri della COPC), da un rappresentante dell'Associazione dei Comuni svizzeri e da un rappresentante dell'Unione delle città svizzere. Il gruppo di lavoro è stato guidato dalla direttrice dell'ARE.

Il 28 agosto 2013 il Consiglio federale ha dato avvio alla procedura di consultazione sui progetti concernenti gli strumenti d'attuazione summenzionati. La consultazione si è conclusa alla fine di novembre 2013. Il rapporto con i risultati della consultazione è disponibile in internet alla pagina <http://www.are.admin.ch/LPT1>, documento «Risultati della procedura di consultazione sull'avamprogetto di revisione parziale dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio, sulle direttive tecniche sulle zone edificabili e sull'integrazione della Guida alla pianificazione direttrice».

## **2 Classificazione, contenuto e campo d'applicazione delle direttive tecniche sulle zone edificabili**

Le presenti direttive adempiono il mandato dell'articolo 15 capoverso 5 LPT, secondo cui la Confederazione e i Cantoni devono elaborare congiuntamente direttive tecniche per l'assegnazione di terreni alle zone edificabili, segnatamente per il calcolo del fabbisogno di tali zone.

Nel messaggio del 20 gennaio 2010 del Consiglio federale concernente questa revisione parziale (FF 2010 931) alla pagina 956 si legge: «*A causa della molteplicità dei metodi in uso per il calcolo del fabbisogno di terreni edificabili, vi sono notevoli differenze fra un Cantone e l'altro per quanto riguarda il dimensionamento delle zone edificabili. Pertanto, nell'AP-LSTe era stata introdotta una disposizione in virtù della quale sarebbe spettato al Consiglio federale precisare i requisiti necessari per incorporare terreno nelle zone edificabili e, in particolare, le modalità per determinare il fabbisogno di terreni edificabili. Per rispondere a una critica sollevata da più parti nell'ambito della procedura di consultazione, la competenza in questione spetterà congiuntamente alla Confederazione e ai Cantoni (cpv. 4). Questa soluzione comporta che ci si limiti a direttive tecniche, le quali, pur se prive di carattere vincolante, sono comunque efficaci grazie alle competenze specialistiche che vi figurano.*»

Le presenti direttive tecniche non vogliono limitare l'impiego dei metodi utilizzati nei diversi Cantoni. Il metodo descritto in queste direttive è determinante per la collaborazione tra Confederazione e Cantoni per quanto riguarda le zone edificabili, segnatamente in relazione alla dimensione complessiva della zona edificabile all'interno del Cantone. 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. Le presenti direttive sono quindi destinate principalmente alle autorità federali e cantonali.

Il capitolo 3 presenta i metodi e le basi statistiche per la definizione del margine di manovra del Cantone nella definizione della grandezza delle zone per l'abitazione, delle zone miste e di quelle centrali. Il capitolo 4 contiene le disposizioni per le altre tipologie, in particolare per le zone per il lavoro.

Il capitolo 5 indica come e in quali tappe della collaborazione tra Confederazione e Cantone si applicano le indicazioni delle direttive tecniche. Lo strumento centrale di questa collaborazione è il piano direttore cantonale. Secondo l'articolo 8a LPT il piano direttore cantonale deve definire il modo per assicurare che le zone edificabili rispettino le indicazioni previste all'articolo 15 LPT. Inoltre deve contenere delle indicazioni sulla dimensione e la distribuzione delle superfici insediatrice. Grazie alla definizione delle superfici insediatrice, il piano direttore cantonale rappresenta un importante quadro di riferimento per la ripartizione territoriale delle nuove zone edificabili, per migliorare la posizione delle zone edificabili non ancora edificate («trasferimento» di zone edificabili) e, se necessario, per la suddivisione in più fasi e la distribuzione territoriale dei dezonamenti. Secondo l'articolo 8a LPT, il piano direttore cantonale deve inoltre definire le misure finalizzate a uno sviluppo degli insediamenti centri-peto e di elevata qualità, le misure volte a rafforzare il rinnovamento degli insediamenti e le misure per assicurare il coordinamento tra insediamenti e trasporti. Le presenti direttive tecniche non entrano nei dettagli di queste tematiche che sono approfondite nell'Integrazione della Guida alla pianificazione direttrice.

Per quanto concerne la delimitazione delle zone edificabili occorre tener conto, oltre alle disposizioni contenute nel piano direttore, di molteplici aspetti qualitativi indicati negli articoli 1 e 3 della LPT. Il principio della concentrazione delle zone edificabili non perde ad esempio la sua importanza, anzi l'accento messo sulla densificazione verso l'interno gli conferisce ancora maggiore attualità. Infatti, laddove sarà possibile, le zone edificabili già edificate dovranno essere meglio utilizzate prima di autorizzare nuove costruzioni o procedere addirittura ad azzonamenti (cfr. capitolo 4.2, pag. 10 in basso). Questo principio acquista maggiore valenza tanto più pregiati sono i terreni.

### **3 Indicazioni per definire il dimensionamento cantonale delle zone per l'abitazione, miste e centrali**

#### **3.1 In generale**

Nel Cantone il dimensionamento delle zone edificabili in zone per l'abitazione, miste e centrali (tipologie di utilizzazione principali 11,13 e 14 secondo il modello di geodati minimo «Piano di utilizzazione» del 12.12.2011<sup>1</sup>) viene calcolato in base al consumo di superficie delle zone edificabili, cioè la superficie edificabile sfruttata per abitante<sup>2</sup> e per addetto in equivalente a tempo pieno<sup>3</sup> secondo l'art. 30a cpv. 1 OPT (di seguito definita come «fabbisogno di superfici»). Queste tre utilizzazioni rappresentano il 70 percento delle superfici edificabili su cui vive o lavora il 79 per cento di abitanti e persone occupate.

Quando il Cantone definisce il proprio fabbisogno complessivo di zone per l'abitazione, miste e centrali deve partire dal fatto che nei Comuni che lo compongono il fabbisogno in zone edificabili, suddiviso nelle rispettive tipologie (zone per l'abitazione, miste e centrali), per abitante e per addetto in equivalente a tempo non deve aumentare. Secondo quanto definito dall'articolo 30a cpv. 1 prima frase OPT il valore massimo che il Cantone ha il diritto di fare computare corrisponde al valore definito per i Comuni che lo compongono. Inoltre, il fabbisogno massimo di superficie richiesto che il Cantone può fare computare non deve superare il valore raggiunto dalla metà delle unità territoriali comparabili (art. 30a cpv. 1 seconda frase OPT). Il significato pratico delle asserzioni precedenti è illustrato di seguito.

#### **3.2 Statistica: calcolo del consumo di superficie delle zone edificabili dei Comuni 2012 e valore mediano del consumo di superficie delle zone edificabili**

Sulla base dei dati disponibili nella statistica delle zone edificabili della Svizzera 2012<sup>4</sup> è stato calcolato il consumo di superficie delle zone edificabili dei Comuni svizzeri. La superficie edificabile già edificata (secondo l'ipotesi 1 della statistica delle zone edificabili della Svizzera) è poi stata divisa per il numero di abitanti e addetto in equivalente a tempo pieno che risiedevano o lavoravano, nell'area in questione all'inizio del 2012.

La tipologia dei Comuni definita dall'Ufficio federale di statistica (22 tipi di Comuni)<sup>5</sup> rappresenta la base 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. Per quanto riguarda il dimensionamento delle zone edificabili, si parte dal presupposto che in Comuni appartenenti alla stessa tipolo-

<sup>1</sup> Si veda la documentazione sul modello in tedesco e francese, su internet alla pagina <http://www.are.admin.ch/DimZE>, cifra 7.3.2, pag. 20.

<sup>2</sup> Base per il numero di abitanti: Statistica della popolazione e delle economie domestiche (STATPOP) del 31.12.2011.

<sup>3</sup> Base per il numero di persone occupate: Statistica della struttura delle imprese (STATEMENT); per i calcoli statistici descritti in questo capitolo sono stati utilizzati i risultati provvisori al 31.12.2011. Generalmente non viene impiegato il valore che si riferisce al numero di persone ma la trasformazione di questo valore in addetti in equivalente a tempo pieno dato che le indagini statistiche hanno mostrato che il fabbisogno di superficie per addetto in equivalente a tempo pieno è meglio correlato con il numero di abitanti rispetto al numero di persone occupate; si utilizza quindi il termine di «addetto in equivalente a tempo pieno».

Attualmente il periodo di riferimento per la statistica è il mese di dicembre, maggio per il settore primario (agricoltura), non rilevante in questo contesto. Questo modo di procedere verrà modificato a partire dal 2017 con i dati riferiti al 2015, in cui si utilizzeranno i valori medi riferiti all'intero anno.

Grazie alle osservazioni espresse dalla DCPA in occasione dell'approvazione, in cui si faceva riferimento alle preoccupazioni di un Cantone, il DATEC ha appreso che nel computo degli addetti in equivalente a tempo pieno, per i quali si tiene conto solo in parte dei posti di lavoro occupati stagionalmente, i Cantoni turistici potevano risultare ingiustamente penalizzati. Per quanto spiegato all'inizio di questa nota e al capitolo 4.3 il DATEC ritiene che ciò non si avvererà. Qualora, in un determinato Cantone, delle anomalie statistiche dovessero portare a importanti distorsioni, occorrerà cercare delle soluzioni tra Cantoni e Confederazione per riuscire a mitigarle.

<sup>4</sup> Questo riguarda sia la superficie delle zone edificabili e il numero di abitanti e di addetti in equivalente a tempo pieno, come pure la classificazione dei Comuni secondo la tipologia dei Comuni (per quanto riguarda l'attualizzazione dei dati si veda il capitolo 3.2, ultimo paragrafo).

<sup>5</sup> Per le spiegazioni teoriche riguardanti queste tipologie si veda il documento «Recensement fédéral de la population 2000, Les niveaux géographiques de la suisse, OFS 2005» (in internet alla pagina <http://www.are.admin.ch/DimZE>), Capitolo 5 pag. 115 ss. in tedesco e francese.

Vengono utilizzate le strutture dei Comuni del 2012 (secondo lo stato della statistica delle zone edificabili), in internet come documento Excel «Die Raumlinderungen der Schweiz 2012» - MS-Excel Version - 01.01.2012, in tedesco e francese alla pagina: <http://www.are.admin.ch/DimZE>. In relazione alla problematica delle fusioni comunali si veda il capitolo «Fusioni comunali», pag.9.

gia sia possibile raggiungere lo stesso basso fabbisogno di superficie di zone edificabili.<sup>6</sup> Il primo limite che a detta della Confederazione non dovrebbe essere superato è il valore mediano (valore centrale/mediana): 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 di Comune (cfr. art. 30a cpv. 1 seconda frase OPT).

**Tabella 1: Valore mediano del consumo di superficie delle zone edificabili secondo il tipo di Comune per le zone per l'abitazione, miste e centrali, m<sup>2</sup> di superficie di zone edificabili per abitante e addetto in equivalente a tempo pieno**

Tipolo-gia	Descrizione	Valore me-diano zone per l'abita-zione	Valore me-diano zone miste	Valore media-no zone centrali
1	Centri grandi (CG)	55	49	31
2	Centri medi (CM)	105	79	38
3	Centri piccoli (CP)	151	129	73
4	Centri di regioni periferiche (CPE)	212	188	110
5	Comuni con redditi elevati (RE)	290	135	140
6	Comuni turistici (TT)	419	223	163
7	Comuni semituristici (TST)	502	264	230
8	Comuni con istituzioni collettive (THI)	295	287	217
9	Comuni del posto di lavoro di regioni me-tropolitane (ME)	148	112	110
10	Comuni suburbani di regioni metropolitane (MS)	161	124	126
11	Comuni periurbani di regioni metropolitane (MP)	250	203	183
12	Comuni del posto di lavoro di regioni non metropolitane (NE)	183	176	126
13	Comuni suburbani di regioni non metropoli-tane (NS)	160	146	122
14	Comuni periurbani di regioni non metropoli-tane (NP)	273	245	198
15	Comuni di pendolari in partenza a forte immigrazione (NAL)	292	280	263
16	Comuni di pendolari in partenza a debole immigrazione (NAU)	335	316	291
17	Comuni industriali e terziari (SIT)	271	233	177
18	Comuni industriali (SI)	277	247	194
19	Comuni agricoli e industriali (SAI)	317	294	272
20	Comuni agricoli e terziari (SAT)	338	315	287
21	Comuni agricoli (SA)	368	325	339
22	Comuni con forte regressione demografica (SR)	617	314	476

I valori reali del consumo di superficie delle zone edificabili relativi al 2012, secondo il valore mediano indicato sopra, rappresentano il secondo limite del consumo di superficie delle zone edificabili che il Cantone può far computare quale superficie massima da attribuire a ogni Comune (art. 30a cpv. 1 prima frase OPT).

Per il Cantone è determinante il minore tra i due limiti (valori reali 2012 o valore mediano), come illustrato nell'esempio seguente:

<sup>6</sup> Diversi Cantoni emanano delle indicazioni all'attenzione dei Comuni affinché essi si avvalgano di questo metodo e alcuni richiedono inoltre che i Comuni non superino il valore del consumo di superficie delle zone edificabili dei migliori 10 Comuni o del 25 per cento dei Comuni paragonabili. Visto che i dati statistici concernenti i singoli Comuni servono solo a dare un'indicazione relativa all'intero Cantone si può desumere che eventuali casi particolari relativi a singoli Comuni non pregiudichino i risultati dell'intero Cantone.

**Esempio: definizione del consumo di superficie delle zone edificabili massimo computabile per le zone centrali in determinati Comuni della tipologia dei Comuni 14<sup>7</sup>**

Valore mediano del consumo di superficie delle zone edificabili per le zone centrali in determinati Comuni della tipologia 14: <b>198 m<sup>2</sup> / abitante e addetto in equivalente a tempo pieno</b>				
Comune A	<b>50</b>	<b>50</b>		
Comune B		<b>150</b>	<b>150</b>	
Comune C			<b>198</b>	← 250
Comune D			<b>198</b>	← 350

Nero: consumo di superficie delle zone edificabili nelle zone centrali del Comune preso in considerazione secondo la statistica

**Grassetto corsivo:** consumo di superficie delle zone edificabili massimo computabile nelle zone centrali del Comune preso in considerazione

Per la valutazione del consumo di superficie delle zone edificabili massimo computabile delle zone edificabili cantonal<sup>7</sup> (**grassetto corsivo** nella tabella sopra) si effettua di regola solo un calcolo. In questo modo non si deve aggiornare costantemente il valore mediano. Sarebbe comunque auspicabile attualizzare a medio termine i valori mediani e di conseguenza i valori massimi computabili. Viste le conseguenze legate ad una simile operazione è necessario che ciò avvenga nell'ambito di un adattamento delle presenti direttive tecniche, sempre congiuntamente tra Confederazione e Cantoni.

### 3.3 Piano direttore: definizione dei parametri complementari (da parte del Cantone, nel quadro delle direttive emanate dalla Confederazione)

I parametri seguenti vengono definiti dal Cantone e servono al calcolo della capacità cantonale come descritto nel capitolo 3.4.

Parametro	Indicazione della Confederazione
Consumo di superficie delle zone edificabili determinante per ogni Comune <sup>8</sup> , per le zone per l'abitazione, miste e centrali	I valori possono corrispondere al massimo al valore definito per quel tipo di Comune e possono al massimo raggiungere il valore mediano della rispettiva tipologia di Comune (si veda sopra, capitolo 3.2)
Numero di periodi della pianificazione dell'utilizzazione <sup>9</sup> entro i quali deve avvenire lo sfruttamento delle capacità nelle zone edificabili non ancora edificate	Il valore deve essere minore o uguale a 3

<sup>7</sup> Il Cantone può dichiarare come determinante anche un valore più basso del valore massimo computabile. Ciò avviene attraverso il primo parametro definito dal Cantone secondo il capitolo 3.3.

<sup>8</sup> Per quanto riguarda le fusioni comunali si veda il capitolo «Fusioni comunali», pag. 9.

<sup>9</sup> Per periodo della pianificazione dell'utilizzazione si intende un orizzonte temporale di 15 anni.

Il Cantone definisce anche lo scenario della crescita demografica e del numero di persone occupate. Si tratta di una delle premesse più importanti riguardanti il calcolo del tasso cantonale d'utilizzazione come presentato di seguito.

Parametro	Indicazione della Confederazione
Scenario di crescita della popolazione e delle persone occupate (art. 5a cpv. 1-2 OPT).	<p>Si consiglia di partire dallo scenario <i>medio</i> dell'UFS<sup>10</sup>. È possibile fare delle ipotesi di crescita maggiori. Per il calcolo delle dimensioni massime autorizzate delle zone edificabili è possibile impiegare delle ipotesi di crescita più alte dello scenario <i>alto</i> dell'UFS solo se le stesse sono state confermate dallo sviluppo reale (dettagli al capitolo 3.4).</p> <p>Anche lo scenario di crescita per le persone occupate non deve in linea di massima superare lo scenario alto dell'UFS definito per la crescita della popolazione. In via eccezionale può essere più alto nel caso in cui il Cantone dimostri che ciò è plausibile (art. 5a cpv. 2 lettera b OPT), in particolare se negli anni passati il numero delle persone occupate è sempre cresciuto più rapidamente di quello della popolazione e se questo aumento era più grande dello scenario alto dell'UFS per la crescita della popolazione.</p>

Per quanto riguarda la zona edificabile si adotta il medesimo valore massimo differenziato computabile del consumo di superficie delle zone edificabili, sia che essa sia edificata o meno (si veda l'esempio a pag. 6). Nelle zone edificabili già edificate, per i Comuni che non hanno ancora superato il valore mediano, il Cantone contabilizza in un primo tempo solo 1/3 di capacità supplementari nell'applicazione del valore mediano (o un valore più alto definito dal Cantone<sup>11</sup>). Infatti, esso parte dal presupposto che queste capacità verranno sfruttate completamente non subito ma solo in tre periodi di pianificazione (o meno se lo definisce il Cantone) (nella figura a pagina 8 queste capacità vengono definite come riserve «a lungo termine»). Nelle zone edificabili non edificate vale sin dall'inizio il valore massimo computabile (riportato in **grassetto e corsivo** nella tabella del capitolo 3.2)

### 3.4 Piano direttore: calcolo della capacità e del tasso di sfruttamento cantonale (da parte del Cantone)

Il Cantone calcola la capacità cantonale e il tasso di sfruttamento sulla base dei parametri determinati. Per quanto riguarda la superficie delle zone edificabili, il numero di abitanti e di addetti in equivalente a tempo pieno utilizza i dati più attuali. I valori massimi computabili per unità territoriale paragonabile non vengono aggiornati regolarmente (si veda sopra, capitolo 3.2., ultimo paragrafo). Non avrebbe nemmeno senso aggiornare regolarmente eventuali valori determinanti più bassi decisi dai Cantoni.

La capacità cantonale viene calcolata in base alla superficie delle zone edificabili (sempre per ogni tipo di zona e Comune) e al consumo di superficie delle zone edificabili determinante<sup>12</sup> (anche per ogni tipo di zona e Comune). Le capacità delle zone edificabili edificate e non edificate vengono addizionate.

<sup>10</sup> Gli scenari dell'UFS, a cui si fa riferimento in queste direttive, sono sempre gli scenari dello sviluppo demografico relativi ai diversi Cantoni (in internet alla pagina: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/it/index.html> > Temi > 01 – Popolazione > Evoluzione futura della popolazione > Dati, indicatori – scenari cantonali). Vengono sempre gli scenari più attuali.

<sup>11</sup> Conformemente al secondo parametro fissato dal Cantone secondo la descrizione all'inizio del presente capitolo.

<sup>12</sup> Determinante è o il consumo di superficie delle zone edificabili massimo computabile, come nell'esempio del capitolo 3.3, o un valore più basso che il Cantone ha dichiarato come determinante secondo il primo parametro definito dal Cantone al capitolo 3.3.

La popolazione e il numero di persone occupate che fra 15 anni risiederanno nelle zone per l'abitazione, miste e centrali vengono stimate sulla base dei dati attuali e del tasso di crescita demografica e delle persone occupate definite nello scenario scelto<sup>13</sup>.

Il Cantone deve inasprire le proprie indicazioni riguardanti le zone per l'abitazione, miste e centrali (art. 5a cpv. 2 OPT) qualora prevedesse una crescita del numero di abitanti o di persone occupate più rapida rispetto a quanto previsto dallo scenario alto dell'UFS. Nella misura in cui la crescita si riveli effettivamente più alta, il Cantone può delimitare secondo questo scenario delle zone edificabili supplementari, senza adattare il piano direttore e senza dover richiedere la relativa autorizzazione.

Il tasso di sfruttamento cantonale corrisponde al numero stimato di abitanti e di persone occupate, diviso per la capacità cantonale computata.



Se secondo questo calcolo il tasso di sfruttamento delle zone per l'abitazione, miste e centrali dell'intero Cantone previsto fra 15 anni è minore al 100 per cento, significa che queste zone sono sovradimensionate.

### 3.5 Piano direttore: valutazione dei calcoli fatti dal Cantone (da parte dell'ARE)

L'ARE controlla se i parametri definiti dal Cantone sono plausibili e se sono state rispettate le indicazioni federali. Maggiori dettagli sul tema possono essere evinti dall'Integrazione della Guida alla pianificazione direttrice.

<sup>13</sup> La legge impone di definire la grandezza della zona edificabile in base al fabbisogno prevedibile per i prossimi 15 anni. Ciò è tuttavia legato a molte variabili; ne consegue che le dimensioni vanno considerate come una stima. Questa incertezza si ripercuote nell'ampiezza delle ipotesi che i Cantoni possono assumere e nei limiti, in generale a loro vantaggio, delle indicazioni emanate dalla Confederazione. Una volta che sono decise le ipotesi si tratta effettivamente solo di effettuare un calcolo matematico, tenendo comunque presente che le ipotesi possono essere soggette a modifiche anche importanti.

### **3.6 Casi particolari**

#### *3.6.1 Territori soggetti a spopolamento*

Nei territori soggetti a spopolamento è difficile densificare l'utilizzazione. Gli abitanti e le persone occupate che restano rimangono nelle zone già edificate. Un sistema per aumentare la densità è di procedere al dezonamento di una parte delle zone edificabili già edificate e concentrare l'utilizzazione nelle restanti zone edificabili. Fino ad un certo punto questi effetti possono venir compensati all'interno del Cantone, ma può anche succedere che in un determinato Cantone questi effetti raggiungano un'ampiezza tale da non poter più essere sostenibili. In questo caso sarebbe auspicabile che nell'ambito del piano direttore si cerchino soluzioni tra Confederazione e Cantone. Sono in particolare i Comuni descritti dalla tipologia dei Comuni con il numero 22 (Comuni con forte regressione demografica) a comporre questi territori. Risulta ad esempio plausibile che nelle zone in cui è in atto lo spopolamento non vengano prese in considerazione le riserve «a lungo termine» (vedi capitolo 3.3 ultimo paragrafo, pag. 7). Determinate facilitazioni dovrebbero però essere subordinate al fatto che, per questi territori, vanno trovate misure ad hoc.

#### *3.6.2 Fusioni comunali*

Nel caso di fusioni comunali, per non ridurre il grado di minuziosità, si potrà in futuro attribuire la superficie delle zone edificabili alla tipologia di Comune secondo la classificazione valida dall'inizio del 2012 (l'unità territoriale paragonabile ai sensi dell'art. 30a cpv. 2 seconda frase OPT è quindi il Comune secondo lo stato al 2012). Laddove, dopo il 2007, sia avvenuta la fusione di più di tre Comuni e sia nato un nuovo Comune con un valore mediano più basso (vedi tabella 1 pag. 5) è possibile, su richiesta del Cantone, adeguarlo allo stato dei Comuni della Statistica delle zone edificabili 2007.

## **4 Indicazioni che concernono altri tipi di zone nel Cantone**

A causa dell'eterogeneità e della complessità delle situazioni reali non è possibile definire delle grandezze di valutazione sostenibili per le zone edificabili che non siano zone per l'abitazione, miste o centrali. In particolare non è possibile mettere direttamente in relazione il consumo di superficie con il numero di persone che usufruiscono di queste superfici, come è stato invece fatto nel precedente capitolo per le zone per l'abitazione, miste e centrali. Per valutare il fabbisogno di queste tipologie di zone per i prossimi 15 anni occorre quindi applicare per ogni singolo caso concreto dei criteri di plausibilità generali, come secondo il diritto finora in vigore. Inoltre, per singoli tipi di zone vengono applicate delle misure o delle indicazioni puntuali allo scopo di promuovere una delimitazione e un uso parsimonioso di queste zone.

### **4.1 Indicazioni riguardanti le zone per il lavoro (art. 30a cpv. 2 OPT)**

Vista la mancanza di criteri quantitativi occorre avvalersi di indicazioni qualitative.

La condizione necessaria per procedere a nuovi azzonamenti è che esista a livello cantonale una gestione delle zone per il lavoro che possa giustificare il fabbisogno. L'obiettivo della gestione delle zone per il lavoro è quello di ottimizzare costantemente, a livello regionale, l'uso parsimonioso e adeguato del suolo. Al contempo essa si preoccupa di mettere a disposizione le superfici e gli spazi richiesti dall'economia e di sostenere lo sviluppo delle aree secondo le indicazioni delle autorità e della politica. Centrali in questo senso sono le attività commerciali già implementate (attività commerciali locali) e le potenziali nuove aziende interessate ad avviare un'attività.

Fra i compiti della gestione delle zone per il lavoro rientrano ad esempio:

- la gestione di una visione regionale;
- la gestione attiva dello sfruttamento delle zone per il lavoro anche nell'ottica di potenziali sinergie.

La gestione delle zone per il lavoro può essere esercitata direttamente dal Cantone oppure delegata a spazi funzionali, regioni o, come compito di utilità pubblica con obbligo di renderne conto al Cantone, anche a privati. A riguardo si possono considerare le specificità.

### **4.2 Cambiamento di destinazione da zone per il lavoro a zone per l'abitazione, miste e centrali**

Prima di definire nuove zone per l'abitazione, miste o centrali su superfici coltive o su altre aree non edificabili, occorre sfruttare aree industriali dismesse o altre zone già edificate ma non più utilizzate. Si tratta di un'evidenza che ha le sue origini negli obiettivi e nei fondamenti su cui poggia la LPT (cfr. capitolo 2 ultimo paragrafo). I cambiamenti di destinazione da zone per il lavoro a zone per l'abitazione, miste o centrali vengono privilegiati dal fatto che non devono rispettare i requisiti fissati dall'articolo 15 capoverso 4 LPT. Visto che spesso lo sfruttamento di aree industriali dismesse incontra resistenze (a volte anche forti) può essere d'aiuto creare ulteriori privilegi. In caso di bisogno i Cantoni possono farlo nell'ambito delle indicazioni che emanano per le regioni e i Comuni. Nella relazione tra Confederazione e Cantoni questa pratica risulta invece difficile visto che il sistema scelto (limite superiore calcolato per delimitare le zone per l'abitazione, miste e centrali come definito nel capitolo 3) non lo prevede.

La soluzione a questo problema potrebbe venire dal fatto che grazie alla gestione delle zone per il lavoro i Cantoni dovrebbero conoscere molto bene le aree industriali dismesse. In questo modo dovrebbero essere in grado di far rispettare nei Comuni il principio secondo cui cambiamenti di destinazione sono prioritari rispetto a nuovi azzonamenti.

#### 4.3 Altre zone edificabili

Anche le zone per il turismo e il tempo libero, le zone di traffico all'interno delle zone edificabili e altri tipi di zone edificabili fanno parte di quelle zone destinate di principio ad essere edificate e quindi potenzialmente causa dello sviluppo disordinato degli insediamenti. Queste zone vengono considerate a livello cantonale in modo molto diverso. Esse rappresentano attualmente il 3 per cento circa dell'intera zone edificabile e quindi si rinuncia momentaneamente a definire delle indicazioni quantitative o qualitative. Naturalmente vanno comunque rispettati gli obiettivi e i fondamenti della LPT (art. 1 e 3). Eventuali modifiche nella pratica, che dovessero assegnare alle zone per l'abitazione, miste e centrali delle utilizzazioni principali diverse da quelle originali devono essere discusse, in modo particolare nel piano direttore, e non possono sottrarsi alle indicazioni del capitolo 3<sup>14</sup>. I Cantoni dovranno monitorare lo sviluppo di queste zone edificabili nel rapporto che devono elaborare ogni quattro anni ai sensi dell'articolo 9 capoverso 1 OPT, nel quale andranno giustificati eventuali incrementi.

Occorre prestare particolare attenzione alla questione relativa alle abitazioni secondarie. Nella statistica sulle zone edificabili le zone previste per le abitazioni secondarie sono state spesso incorporate nelle zone per l'abitazione, miste e centrali. Il fatto che le abitazioni secondarie non sono occupate da abitanti e non sono nemmeno sede di posti di lavoro viene considerato nella misura in cui i Comuni turistici sono raggruppati in tipologie specifiche (tipo 6, Comuni turistici e tipo 7, Comuni semituristici), dove le esigenze poste per il consumo di superficie delle zone edificabili sono più basse. Si notano comunque importanti differenze tra singoli Comuni turistici e semituristici. Ma, visto che le indicazioni descritte nelle presenti direttive non si riferiscono a singoli Comuni, ma all'insieme del Cantone, si può ragionevolmente ritenere che queste imprecisioni statistiche si compensino. Inoltre, occorre ricordare che l'articolo sulle abitazioni secondarie della Costituzione federale (art. 75b) e la relativa attuazione limiteranno l'aumento delle abitazioni secondarie, ciò che dovrebbe produrre una tendenziale diminuzione del fabbisogno di superfici delle zone edificabili nei Comuni turistici e semituristici. Complessivamente i Cantoni con un'alta quota di questi Comuni non sono perciò penalizzati.

---

<sup>14</sup> Il relazione alla legislazione concernente le abitazioni secondarie può ad esempio sorgere la questione a sapere se le zone in cui sono previste delle abitazioni secondarie non possano essere attribuite alla tipologia di utilizzazione principale 17, zone per il turismo e il tempo libero. Una simile misura ha come conseguenza la riduzione puramente contabile del consumo di superficie delle zone edificabili che però non porta né alla densificazione auspicata né ad un uso parsimonioso del suolo. Gli stessi effetti si potrebbero ad esempio produrre nel caso in cui un Cantone abbia l'intenzione di assegnare delle superfici urbanizzate, che attualmente fanno parte delle zone per l'abitazione, miste e centrali, alla tipologia di utilizzazione principale 18, zone di traffico all'interno delle zone edificabili. Se simili cambiamenti sono previsti in pratica occorre valutarli nell'ambito del piano direttore. A questo momento è possibile anche determinare quale possa essere il loro effetto sulla grandezza della zona edificabile massima consentita nel Cantone. È ad esempio pensabile che per il calcolo del tasso di sfruttamento di determinate zone, alle quali il Cantone ha attribuito un'altra utilizzazione principale, si faccia comunque uso di quello riferito alle zone per l'abitazione, miste e centrali. Nel caso in cui un Cantone si adeguia alla pratica in vigore in altri Cantoni può essere sufficiente calcolare nuovamente l'effettivo consumo di superficie delle zone edificabili su basi statistiche per i Comuni interessati e definire il consumo di superficie delle zone edificabile massimo computabile.

## **5 Applicazione delle indicazioni alla collaborazione tra Confederazione e Cantone**

Qui di seguito sono descritte le tappe principali. Per ottenere dei risultati ottimali occorre adattare la pratica alle esperienze fatte.

### **5.1 Collaborazione Confederazione-Cantone in materia di zone edificabili**

La collaborazione tra Confederazione e Cantone per quanto riguarda le zone edificabili, nel quadro fissato dalle presenti direttive tecniche e rispettive indicazioni, avviene generalmente in tre tappe:

- 1) Non appena il Cantone ha elaborato i dati di base richiesti viene fissato un incontro per discutere della situazione relativa alle zone edificabili e al loro possibile sviluppo; ciò avviene in uno stadio iniziale della modifica del piano direttore.
- 2) Per la valutazione della dimensione delle zone edificabili cantonali nell'ambito dell'esame e dell'approvazione dei contenuti del piano direttore, fanno stato le indicazioni LPT, OPT e delle presenti direttive tecniche. Il risultato dell'esame è descritto nel rapporto d'esame e rappresenta la base per l'approvazione da parte del Consiglio federale.
- 3) Nell'ambito del rapporto che il Cantone deve redigere ogni quattro anni ai sensi dell'articolo 9 capoverso 1 OPT la Confederazione e il Cantone si incontrano per discutere della situazione delle zone edificabili, dell'efficacia delle misure e delle disposizioni adottate e di un'eventuale necessità di intervento.

Se nella tappa 3 si constata che lo sviluppo non rispetta più gli obiettivi decisi e le indicazioni secondo l'articolo 15 LPT, allora occorre adottare in particolare le seguenti misure, elaborate tenendo conto delle cause del mancato rispetto:

- L'attuazione dei contenuti del piano direttore non è sufficiente: il Cantone prende i necessari provvedimenti (ad esempio delimitazione di zone di pianificazione in base all'art. 52a cpv. 3 OPT, esecuzione sostitutiva nell'ambito del piano d'utilizzazione, ecc.).  
Se anche con queste misure la situazione non migliora o se non è stata adottata nessuna misura, l'ARE ordina al Cantone, in base all'articolo 46 capoverso 2 OPT, di notificare le decisioni riguardanti gli azzonamenti.
- Se le disposizioni del piano direttore non sono più adeguate o sono troppo poco efficaci: il Cantone adatta il suo piano direttore.

Il Cantone ha l'obbligo di monitorare e di seguire costantemente la situazione allo scopo di mantenere lo sviluppo delle zone edificabili e il loro grado di sfruttamento sul giusto binario, evitando che sorgano zone edificabili sovradianimensionate.

### **5.2 Esame e approvazione del piano direttore cantonale**

Quando: esame e valutazione delle modificazioni del piano direttore secondo l'articolo 11 LPT.

Approvazione da parte del Consiglio federale (la prima volta approvazione ai sensi dell'art. 38a cpv. 2 LPT).

Contenuto: esame e approvazione della strategia cantonale di sviluppo territoriale e dei contenuti del piano direttore riguardante il settore degli insediamenti. Esame e approvazione delle indicazioni avanzate dal Cantone in merito alle zone edificabili, secondo le disposizioni LPT, OPT, delle presenti direttive tecniche e dell'integrazione della Guida alla pianificazione direttrice.

Risultato: rapporto d'esame e proposta di approvazione --> approvazione, approvazione con modifiche, riserve e/o oneri, non approvazione. Nel caso di divergenze che possono essere oggetto di conciliazione<sup>15</sup>, il Cantone può esigere una procedura di conciliazione secondo l'articolo 12 LPT.

<sup>15</sup> I conflitti territoriali intercantonalni possono essere oggetto di una conciliazione. Non è invece possibile negoziare e quindi non si può avviare una procedura di conciliazione ad esempio su questioni giuridiche (si veda il Promemoria concernente la procedura di conciliazione secondo gli articoli 7 capoverso 2 e 12 LPT, in internet alla pagina <http://www.are.admin.ch/themen/recht/> > Pubblicazioni, capitolo 2.2).

### **5.3 Controllo e elaborazione del rapporto**

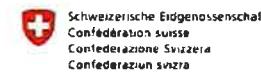
- Quando: rapporto da elaborare dal Cantone ogni quattro anni secondo l'articolo 9 capoverso 1 OPT.
- Contenuto: realizzazione e effetti delle misure, costatazione della necessità d'intervento e descrizione delle misure.
- Cantone: informazioni sull'attuazione delle misure, valutazione secondo il metodo delle presenti direttive tecniche con i valori più recenti a disposizione del Cantone.
- Confederazione: esame di plausibilità secondo il metodo delle presenti direttive tecniche con i valori più recenti a disposizione della Confederazione<sup>16</sup>.
- Risultato: A seconda del risultato del controllo e della discussione occorre decidere se continuare con gli attuali provvedimenti contenuti nel piano direttore e con le misure per l'attuazione esistenti o se adottare dei correttivi dei contenuti del piano direttore e/o delle misure d'attuazione (allentamento o inasprimento). Qualora il controllo non porti a risultati soddisfacenti, la Confederazione valuta altre possibilità di sorveglianza federale (invito ad adattare il piano direttore, obbligo di notifica delle decisioni più importanti riguardanti il piano d'utilizzazione, ecc.).

---

<sup>16</sup> Fonte per il numero di abitanti: Statistica della popolazione e delle economie domestiche (STATPOP). Fonte per il numero di persone occupate: Statistica della struttura delle imprese. Equivalenti a tempo pieno.

## Tipologia dei comuni UST (22 tipi)

Stato dei comuni: 01.01.2012



Bundesamt für Raumentwicklung ARE  
Office fédéral du développement territorial ARE  
Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE  
Uffizi federali di sviluppo del territorio ARE



Fonti: INFOPLAN-ARE, GEOSTAT-OFS, swisstopo

© ARE

## **Tipologia dei comuni UST 22**

- |    |  |
|----|--|
| 1  | Centri grandi (CG)   |
| 2  | Centri medi (CM)   |
| 3  | Centri piccoli (CP)  |
| 4  | Centri di regioni periferiche (CPE)                          |
| 5  | Comuni con redditi elevati (RE)                              |
| 6  | Comuni turistici (TT)  |
| 7  | Comuni semituristici (TST)                                   |
| 8  | Comuni con istituzioni collettive (THI)                      |
| 9  | Comuni del posto di lavoro di regioni metropolitane (ME)     |
| 10 | Comuni suburbani di regioni metropolitane (MS)               |
| 11 | Comuni periurbani di regioni metropolitane (MP)              |
| 12 | Comuni del posto di lavoro di regioni non metropolitane (NE) |
| 13 | Comuni suburbani di regioni non metropolitane (NS)           |
| 14 | Comuni periurbani di regioni non metropolitane (NP)          |
| 15 | Comuni di pendolari in partenza a forte immigrazione (NAL)   |
| 16 | Comuni di pendolari in partenza a debole immigrazione (NAU)  |
| 17 | Comuni industriali e terziari (SIT)                          |
| 18 | Comuni industriali (SI)                                      |
| 19 | Comuni agricoli e industriali (SAI)                          |
| 20 | Comuni agricoli e terziari (SAT)                             |
| 21 | Comuni agricoli (SA)   |
| 22 | Comuni con forte regressione demografica (SR)                |

Per le spiegazioni teoriche riguardanti queste tipologie si veda il documento «Recensement fédéral de la population 2000, Les niveaux géographiques de la suisse, OFS 2005» (in internet alla pagina <http://www.are.admin.ch/DimZE>), Capitolo 5 pag. 115 ss. in tedesco e francese.

Vengono utilizzati i dati del 2012 (secondo lo stato della statistica delle zone edificabili), in internet come documento Excel «Die Raumgliederungen der Schweiz 2012» - MS-Excel Version - 01.01.2012, in tedesco e francese alla pagina: <http://www.are.admin.ch/DimZE>.



## Sviluppo degli insediamenti e gestione delle zone edificabili

### Rete urbana



#### Grado di consolidamento

- Informazione preliminare
- Risultato intermedio
- Dato acquisito

#### Versione del 19.10.2022

La data si riferisce all'entrata in vigore delle ultime modifiche della scheda ai sensi della Legge sullo sviluppo territoriale. Complementi d'informazione sulla cronologia completa delle procedure relative alla scheda possono essere richiesti all'Ufficio del Piano direttore.



Sfondo bianco:  
testo informativo



Sfondo grigio:  
testo vincolante

#### Istanze responsabili

Sezione dello sviluppo territoriale

#### Istanze con compiti da svolgere

tutti i Comuni

#### Obiettivi del Piano direttore

12, 1, 2, 3, 6, 11, 15

#### Schede correlate

PI, RI, R10, M7

#### Cartografia

Nessun riferimento cartografico

#### Tempi e mezzi

Il Programma d'attuazione - consultabile sul sito Internet, [www.ti.ch/pd](http://www.ti.ch/pd), oppure presso l'Ufficio del Piano direttore - informa sui tempi e sui mezzi.



## I. Situazione, problemi, sfide

La scheda R6, insieme alle schede R1 *Modello territoriale cantonale* ed R10 *Qualità degli insediamenti*, compone l'insieme degli indirizzi, delle misure e dei compiti del Piano direttore che attua i disposti della *Legge federale sulla pianificazione del territorio*, entrati in vigore il 1° maggio 2014 (LPTI) a seguito della votazione popolare del 3 marzo 2013, finalizzati a contenere l'estensione degli insediamenti, a migliorare la qualità del tessuto costruito e a favorire un'edificazione concentrata. Queste tre schede sono state adottate originariamente nell'ambito della revisione 2009, prevedendo già diversi principi in linea con la LPTI che sono stati precisati e resi più incisivi ai sensi dei nuovi dettami federali. Il loro adattamento è stato oggetto di ricorsi al Gran Consiglio evasi nel 2021 ed ha sollevato un ampio dibattito pubblico su strategie, modalità e responsabilità nel governo delle trasformazioni territoriali. In questo dibattito un ruolo centrale lo hanno ricoperto i temi delle modalità d'attuazione dello sviluppo insediativo centripeto di qualità e le conseguenze sulla gestione e la conformazione delle zone edificabili nei Piani regolatori, temi che si ritrovano nella scheda R6 fin dal nuovo titolo (quello precedente era *Sviluppo e contenibilità del PR*) e nella riformulazione dei suoi contenuti originari.

In primo luogo la scheda fornisce gli **indirizzi per lo sviluppo insediativo centripeto di qualità**. Si tratta essenzialmente di concentrare popolazione e posti di lavoro in luoghi strategici ben allacciati al trasporto pubblico e dotati di servizi per la popolazione e l'economia, preservare dall'ulteriore edificazione i luoghi sensibili dal profilo paesaggistico e naturalistico, impostare il recupero e la trasformazione del tessuto costruito su una rete di spazi liberi pubblici e naturali, sostenendo soluzioni insediative che privileggiano gli spostamenti lenti e la vicinanza di attività attraverso la mescolanza funzionale, sociale e generazionale. È importante sottolineare che lo sviluppo insediativo centripeto va perseguito da ogni Comune, in base alle sue caratteristiche. Significato, obiettivi e modalità dello sviluppo insediativo centripeto sono illustrati nel sito [www.ti.ch/sviluppo-centripeto](http://www.ti.ch/sviluppo-centripeto).

La scheda sancisce in seguito il disposto secondo il quale le **zone edificabili esistenti** vanno sfruttate più efficacemente di quanto fatto fino ad ora, senza ampliarle. Eccezionalmente nuove zone edificabili possono essere delimitate per insediamenti d'interesse pubblico cantonali e sovraffamili, prevedendo un corrispettivo compenso.

Tutti i Comuni devono verificare il **dimensionamento delle zone edificabili** secondo il metodo descritto negli allegati della scheda, fornendo la tabella della contenibilità e il compendio dello stato dell'urbanizzazione. Essi devono poi adeguare i Piani regolatori, integrandovi l'impostazione urbanistica sviluppata nell'ambito del loro *Programma d'azione comunale per lo sviluppo insediativo centripeto di qualità* (PAC) e ricalibrando le potenzialità edificatorie a favore dei luoghi strategici in base al fabbisogno all'orizzonte dei 15 anni, tenendo conto delle prognosi di sviluppo territoriale per spazio funzionale formulate nelle schede R/M2 Agglomerato del Locarnese, R/M3 Agglomerato del Luganese, R/M4 Agglomerato del Bellinzonese e R/M5 Agglomerato del Mendrisiotto.

Per sostenere i Comuni nei loro compiti, il Dipartimento del territorio ha preparato la *Linea guida sul PAC* (disponibile al sito citato sopra) e il Parlamento ha stanziato un **credito di 4 milioni di franchi** per partecipare ai costi a carico dei Comuni per il suo allestimento. Un altro **credito di 5 milioni di franchi** è stato invece deciso e destinato a co-finanziare gli indennizzi per eventuali diminuzioni delle possibilità edificatorie, derivanti dalla ricalibrazione delle zone edificabili nell'ambito dell'adeguamento dei Piani regolatori.

## 2. Indirizzi

### **Lo sviluppo centripeto di qualità**

Lo sviluppo insediativo del Cantone è declinato in funzione del Modello territoriale, illustrato nella scheda R1, secondo i seguenti indirizzi:

- a. Le zone edificabili comunali devono essere dimensionate secondo il fabbisogno all'orizzonte di 15 anni, stabilito in funzione della presumibile crescita a livello locale, regionale e cantonale.
- b. La qualità abitativa e di vita va incrementata attraverso misure volte a garantire sufficienti spazi liberi e verdi, l'offerta di servizi e di luoghi d'aggregazione, un senso di identità e appartenenza al territorio, una mescolanza generazionale e sociale (data anche da alloggi economicamente sostenibili), un senso di sicurezza nei quartieri, la mescolanza delle funzioni.
- c. Gli spazi pubblici e le aree verdi vanno interconnessi, valorizzati e promossi quale trama per la definizione delle costruzioni e come elementi indispensabili alla qualità di vita.
- d. La crescita di popolazione e posti di lavoro va affrontata attraverso uno sfruttamento più efficace e razionale delle zone edificabili esistenti, in particolare con la mobilitazione e il riordino delle riserve (prioritariamente quelle dei terreni sotto sfruttati).
- e. La priorità d'intervento nella mobilitazione delle riserve va posta nei luoghi strategici (cioè ben allacciati al trasporto pubblico, dotati di servizi e infrastrutture alla popolazione e all'economia, lungo i principali assi stradali urbani e nei centri), nel rinnovamento o nella sostituzione degli edifici esistenti, nella riqualifica urbanistica di quartieri vetusti e nella riconversione e recupero di aree dismesse.
- f. L'incremento delle potenzialità edificatorie è ammesso nei luoghi strategici, nella misura in cui il potenziale del riordino e della mobilitazione delle riserve non fosse sufficiente a soddisfare il fabbisogno e solo se l'incremento è compatibile con la corretta capacità complessiva delle zone edificabili, con gli obiettivi di qualità urbanistica e con la funzionalità delle infrastrutture di urbanizzazione.
- g. La riduzione delle potenzialità edificatorie (dezonamento e diminuzione dei parametri edilizi), va perseguita nei luoghi che, per caratteristiche morfologiche, mancanza d'urbanizzazione o poiché esposti a pericoli, sono inidonei all'edificazione, si prestano manifestamente ad altre funzioni (ad esempio agricola) e nei luoghi sensibili, dove le potenzialità edificatorie concesse sollevano problemi d'inserimento paesaggistico (ad esempio nei pressi di nuclei, di beni culturali, lungo le rive dei laghi).
- h. Lo sviluppo e l'aumento della densità insediativa è coordinato con la salvaguardia e la promozione di alloggi a pigione sostenibile, tenendo conto del Piano cantonale dell'alloggio. La trasformazione di abitazioni primarie esistenti in residenze secondarie va regolata nelle località turistiche attorno ai laghi.
- i. Lo sviluppo e l'aumento della densità insediativa è coordinato con la capacità delle reti di mobilità esistenti e di quelle pianificate, in particolare del trasporto pubblico e della mobilità lenta.

## 3. Misure

### 3.1 Sfruttare le zone edificabili in vigore

- a. Le zone edificabili in vigore non possono essere di principio ampliate e rappresentano il comprensorio insediativo cantonale – pari a 11'203 ha – ai sensi della LPT, riferito al 2050.
- b. Sono ammesse modifiche del perimetro delle zone edificabili per rispondere ad esigenze di un miglior uso del territorio. Queste modifiche non devono comportare un aumento complessivo di superfici edificabili e sono pertanto da compensare immediatamente e, se necessario, in misura maggiore rispetto alle modifiche.
- c. A titolo eccezionale, il Cantone, in collaborazione con i Comuni, può delimitare nuove zone per insediamenti di preminente interesse cantonale che non concernono la residenza (ad esempio ospedali, servizi di pronto intervento, mirati progetti nei poli di sviluppo economico PSE) che:
  - non è possibile o opportuno inserire nelle zone edificabili esistenti;
  - richiedono soluzioni praticabili a corto termine.

Per questi casi il compenso deve avvenire immediatamente, se necessario, in misura maggiore rispetto alle superfici azzonate.

Eventuali nuove zone per il lavoro devono essere conformi alla gestione delle zone per il lavoro secondo l'articolo 30a capoverso 2 OPT.

- d. Limitate rettifiche del limite delle zone edificabili, dovute ad esempio ad accertamenti forestali o alla correzione d'imprecisioni nel processo di informatizzazione dei Piani regolatori, non necessitano di compenso.

### 3.2 Adeguare il dimensionamento delle zone edificabili

- a. Il dimensionamento delle zone edificabili dei Piani regolatori va verificato in base all'art. 15 cpv. I della LPT. A questo scopo i Comuni utilizzano il metodo di calcolo e i criteri illustrati negli allegati 1 e 2.
- b. Allo scopo di intraprendere azioni a favore dello sviluppo centripeto, lo stato dello sfruttamento dei terreni edificabili e quello delle opere di urbanizzazione va rilevato e regolarmente aggiornato su scala comunale mediante il compendio di cui all'allegato 3.
- c. Per la definizione del fabbisogno di zone edificabili, i Comuni considerano le previsioni statistiche, gli obiettivi del Modello territoriale cantonale (v. scheda R1) e le prospettive di sviluppo indicate nelle schede dei Programmi d'agglomerato (v. schede sugli agglomerati: R/M da 2 a 5).
- d. Le zone edificabili sovradimensionate rispetto al fabbisogno per i prossimi 15 anni vanno ridimensionate riducendo le potenzialità edificatorie in base al programma d'azione comunale per lo sviluppo insediativo centripeto di qualità (cfr. punto 3.3.).

### **3. Misure**

#### **3.3 Elaborare e attuare un programma d'azione comunale per lo sviluppo centripeto di qualità**

- a. I Comuni elaborano e attuano un programma d'azione per lo sviluppo centripeto di qualità secondo la Linea Guida del Dipartimento del territorio.
- b. Il programma d'azione deve in particolare 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;
  - avviare politiche di riqualifica urbanistica e di rivitalizzazione dei quartieri.
- c. I Comuni aggiornano e adattano i loro Piani regolatori in funzione delle esigenze poste dal programma d'azione.

#### **3.4 Garantire gli alloggi a pigione sostenibile e favorire le abitazioni primarie**

- a. I Piani regolatori tengono conto dell'esigenza di salvaguardare e garantire alloggi a pigione sostenibile considerando gli intendimenti del Piano cantonale dell'alloggio. Essi possono definire percentuali minime di alloggi a pigione sostenibile per intere zone, per comparti o per singoli piani di edifici, in particolare dove vi sono aumenti delle quantità edificatorie.
- b. Nelle regioni turistiche attorno ai laghi Verbano e Ceresio, in particolare nelle zone centrali e ben servite dal trasporto pubblico, va limitata la trasformazione di abitazioni esistenti in residenze secondarie.
- c. Il tasso di occupazione delle residenze secondarie va migliorato, in particolare attraverso programmi di marketing e di promozione turistica; l'industria alberghiera va sostenuta anche mediante misure pianificatorie specifiche.

### **4. Compiti**

#### **4.1 Livello comunale**

- a. I Comuni verificano il dimensionamento delle zone edificabili dei PR. Il risultato, comprensivo della tabella della contenibilità e del compendio dello stato dell'urbanizzazione, va trasmesso alla Sezione dello sviluppo territoriale al più tardi entro 2 anni dall'entrata in vigore della presente scheda.
- b. I Comuni con zone edificabili sovradimensionate devono adottare subito le necessarie misure di salvaguardia della pianificazione.
- c. Tutti i Comuni elaborano il programma d'azione comunale per lo sviluppo centripeto di qualità ai sensi della misura 3.3 entro 2 anni dalla ricezione della conferma della plausibilità del dimensionamento del PR.
- d. Con l'entrata in vigore della presente scheda, ogni nuova variante pianificatoria in procedura ordinaria o revisione dei PR che incide in maniera significativa sul dimensionamento del PR e sull'assetto del territorio insediativo va accompagnata dal programma d'azione comunale.
- e. La procedura di adattamento dei PR in base al programma d'azione comunale dovrà concludersi, al più tardi:

## 4. Compiti

- entro 3 anni dalla ricezione della conferma della plausibilità del dimensionamento del PR per i Comuni nei quali le zone centrali, abitative e miste per i prossimi 15 anni sono sovradimensionate più del 5%;
  - entro 5 anni dalla ricezione della conferma della plausibilità del dimensionamento del PR per i Comuni nel quali le zone centrali, abitative e miste per i prossimi 15 anni sono sovradimensionate tra lo 0 e il 5%;
  - entro 8 anni dalla ricezione della conferma della plausibilità del dimensionamento del PR per tutti gli altri Comuni.
- f. I Comuni che stanno già elaborando dei piani strategici (piani direttori comunali, masterplan o altri studi di base simili) li coordinano con i contenuti del programma.
- g. I Comuni nelle regioni turistiche attorno ai laghi Verbano e Ceresio introducono nei loro Piani regolatori norme atte a regolare e limitare la trasformazione di abitazioni primarie esistenti in residenze secondarie, in particolare nelle zone centrali e ben servite dal trasporto pubblico; inoltre, mediante misure pianificatorie specifiche, sostengono l'industria alberghiera.

### 4.2 Livello cantonale

- a. La Sezione dello sviluppo territoriale valuta la plausibilità del dimensionamento del PR trasmessa dai Comuni e ne dà loro riscontro al più tardi entro 3 mesi dalla ricezione. Nel caso di mancata conferma della plausibilità, la SST informa il Dipartimento del territorio, che può ordinare il rifacimento del calcolo.
- b. In mancanza della consegna della tabella di contenibilità e del compendio, nonché dell'allestimento del programma entro i termini fissati, il Dipartimento del territorio sospende le procedure di modifica dei Piani regolatori. Sono possibili eccezioni per modifiche urgenti e sostenute da un preminente interesse pubblico.
- c. Il dimensionamento delle zone edificabili di ogni Comune, dopo la valutazione della Sezione dello sviluppo territoriale, sarà indicato in un allegato della presente scheda.
- d. La Sezione dello sviluppo territoriale assicura la consulenza ai Comuni per l'elaborazione del programma d'azione comunale per lo sviluppo centripeto di qualità.
- e. Per i Comuni inadempienti è applicato dal Consiglio di Stato il principio della sostituzione ai sensi dell'art. 3 LST.

### 4.3 Altri

Gli enti regionali di sviluppo e le Organizzazioni turistiche regionali in relazione al miglioramento del tasso d'uso delle residenze secondarie e al sostegno all'industria alberghiera.

**Allegato I****Schema della procedura di verifica del dimensionamento delle zone edificabili in vigore**

Il **dimensionamento a 15 anni delle zone edificabili** in vigore è determinato rapportando i dati di crescita delle unità insediativa auspicata all'orizzonte di 15 anni con le riserve della zona edificabile ragionevolmente sfruttabili nello stesso orizzonte temporale. I due dati devono essere congruenti: se la contenibilità delle riserve supera quanto ragionevolmente necessario, presentando delle riserve edificatorie eccessive, il piano regolatore è sovradimensionato. Se le riserve superano del 20% quanto ragionevolmente necessario, vanno adottate le misure di salvaguardia della pianificazione per poi ridurre le potenzialità edilizie esistenti. Lo schema successivo sintetizza i principi con cui calcolare il dimensionamento delle zone edificabili dei PR a 15 anni.

Dimensionamento del PR  
orizzonte 15 anni

Contenibilità delle riserve edificabili orizzonte di 15 anni

=

Crescita auspicata di UI orizzonte di 15 anni

La **contenibilità delle riserve edificabili orizzonte 15 anni** viene calcolata secondo il principio esposto nello schema seguente. La percentuale di riserve edificabili mobilizzabile in 15 anni nei terreni liberi o in quelli sottosfruttati è definita con dei valori uniformi per tutti i Comuni e non richiede l'obbligo dell'onere della prova. Solo in caso di scostamento da tali valori dovranno essere fornite le giustificazioni del caso a comprova della loro plausibilità. La tabella della contenibilità delle riserve a 15 anni, con i relativi campi e colonne da compilare da parte dei Comuni è riportata nell'allegato 2.

Contenibilità delle riserve edificabili  
orizzonte di 15 anni

75% riserve terreni liberi

+

Riserve nei terreni sottosfruttati, in funzione del grado di sfruttamento

< 25%	→	30%
>25-50%	→	20%
>50-75%	→	10%
>75-100%	→	0

Per determinare la **crescita auspicata di UI** (abitanti posti di lavoro e posti turistici) bisogna tener conto del tasso di crescita statistico (previsioni USTAT) che viene adattato e ponderato in funzione del tasso di crescita fissato per quel determinato territorio dal relativo programma di agglomerato (schede R/M2, R/M3, R/M4, R/M5) e dagli obiettivi di sviluppo insediativo che il modello territoriale cantonale (Scheda R1) prevede per lo specifico spazio funzionale in cui è collocato il territorio in discussione. In sostanza si tratta, quindi, di adattare verso l'alto o verso il basso il tasso di crescita statistico in funzione di specifici obiettivi fissati a scala sovra comunale e regionale, ottenendo così una distribuzione della crescita coerente sull'insieme del territorio cantonale. Lo schema successivo riprende tale principio.

Crescita di UI orizzonte di 15 anni

Previsioni statistiche di crescita

Obiettivi di crescita del modello territoriale cantonale (scheda R1)

Prognosi di sviluppo secondo i PA (schede R/M2, R/M3, R/M4, R/M5)

**Allegato 2****Tabella per il calcolo della contenibilità delle zone edificabili in vigore**

I Comuni sono tenuti ad aggiornare la tabella della contenibilità del PR in vigore, producendo sia quella del PR a saturazione sia quella delle riserve edificatorie sfruttabili a 15 anni. Il presente Allegato fornisce indicazioni sulla portata delle tabelle di contenibilità, come pure i parametri di riferimento da utilizzare per compilare i diversi campi. La qualità e la precisione dei dati forniti, segnatamente quelli riferiti all'estensione delle diverse zone edificabili, agli indici di sfruttamento o di edificabilità ed il tasso di sfruttamento della SUL dei terreni sottosfruttati, concorrono a rendere i dati maggiormente plausibili ed afferenti allo stato delle cose. La compilazione di questi campi è strettamente correlata con l'aggiornamento del compendio dello stato dell'urbanizzazione di cui all'Allegato 3.

**La contenibilità del PR a saturazione**

Definisce il numero complessivo (teorico) di abitanti, di posti di lavoro che possono insediarsi nelle zone edificabili, sfruttando integralmente i parametri edilizi (I.s e I.e.) fissati dal PR.

**La contenibilità delle riserve edificatorie sfruttabili nel periodo di 15 anni**

Definisce il numero di abitanti, di posti di lavoro che potenzialmente possono trovare spazio nelle riserve di zona edificabile (terreni liberi e terreni sottosfruttati) sfruttabili in un orizzonte di 15 anni. Ciò corrisponde alle previsioni attendibili di mobilitazione delle riserve di zona edificabile e quanto queste riserve permettano di contenere come numero di abitanti e di posti di lavoro. Per determinare la capacità residua a 15 anni 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. La ripartizione percentuale tra abitanti e posti di lavoro proiettata per i prossimi 15 anni è determinata secondo parametri fissi definiti in funzione del tipo di zona. Essa 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 dovrà essere debitamente motivato in ragione della propria specificità (spazio funzionale, tipologia di zona, andamento mercato immobiliare, ecc...). Nel caso di computo dei posti turistici (pt) che potenzialmente potrebbero trovare spazio nelle riserve disponibili occorrerà fornire l'onere della prova sia in termini di stima di crescita che di consumo di SUL per pt.

**I parametri di riferimento e le definizioni**

Sono i parametri che servono a calcolare la contenibilità del PR.

- SEN: Superficie edificabile netta
- I.s: Indice di sfruttamento (Art. 37 Legge Edilizia)
- I.E: Indice di edificabilità
- SUL (Superficie utile lorda) = SEN x I.s (Art. 38 Legge Edilizia)
- Grado di attuazione (GA): indica in percentuale la saturazione massima prevedibile dell'edificazione in una zona edificabile: infatti, l'edificazione reale comporta, per ragioni morfologiche o storiche, l'impossibilità di utilizzare la totalità delle potenzialità edificatorie previste dal piano regolatore. Il grado di attuazione deve quindi essere rapportato alla realtà locale, senza per ciò esservi passivamente ancorato; occorre anzi che al contempo esso permetta e favorisca l'adempimento degli scopi della pianificazione del territorio, in particolare il postulato costituzionale dell'utilizzo appropriato e parsimonioso del suolo e in generale i principi pianificatori dell'art. 3 LPT. Un valore eccessivamente basso, ancorché rispettoso della realtà insediativa di un comune, ma che disattende gli scopi della pianificazione, è pertanto contrario al diritto (cfr. STA 90.2007.48 del 1.9.2008, consid. 3.2.1). Di principio, è ritenuto eccessivamente basso un grado di attuazione inferiore all'80%.
- UI (Unità insediativa = Abitanti + Posti lavoro)
- Consumo di SUL per tipologia di Unità Insediativa: (SUL/Ab, SUL/Pl,) Questo parametro si fonda sulle norme SIA ed è utilizzato costantemente per identificare la SUL che ragionevolmente viene consumata per abitante e posto di lavoro. Per le zone destinate all'abitazione (zone nucleo e zone residenziali) sono fissati dei parametri uniformi di consumo di SUL/Abitante e SUL/ Posto lavoro. Per le zone miste e per le zone per il lavoro sono identificati invece dei parametri soglia che variano a seconda della tipologia di attività e di edifici.

## Sviluppo degli insediamenti e gestione delle zone edificabili

R6

Per le zone per scopi pubblici il consumo di SUL per tipologia di UI va calcolata ad hoc in funzione della destinazione specifica di quella zona e del contesto territoriale in cui si colloca.

**Tabella della contenibilità del PR a saturazione**

Zone di PR	SEN [mq]	I.s	grado di attuazione [%]	SUL totale [mq]	SUL abitanti [mq]	SUL posti lavoro [mq]	Distribuzione UI		Contenibilità			UI attuali
							Abitanti [%]	Posti lavoro [%]	Abitanti	Posti lavoro	UI	
Zona estensiva per l'abitazione (Zona residenziale estensiva)												
Zona semi-intensiva per l'abitazione (Zona residenziale semi-intensiva)												
Zona intensiva per l'abitazione (Zona residenziale intensiva)												
Zona mista (Zona residenziale artigianale, Zona residenziale amministrativa, Zona residenziale commerciale)												
Zona di conservazione del nucleo (Zona nucleo, Zona nucleo tradizionale)												
Zona del nucleo (Zona nucleo, Zona nucleo di tamponamento)												
Zona per il lavoro non intensiva (Zona mista artigianale/industriale/commerciale/amministrativa non intensiva)												
Zona per il lavoro non intensiva (Zona mista artigianale/industriale/commerciale/amministrativa intensiva)												
Zona per la produzione di beni (Zona industriale artigianale)												
Zona per la produzione di servizi (Zona amministrativa commerciale)												

## zone edificabili

**Tabella della contenibilità delle riserve edificatorie del PR a 15 anni**

Zone di PR	SUL a saturazione				Riserva SUL [mq]			Distribuzione percentuale delle UI		Riserva SUL 15 anni per tipologia UI [mq]		Consumo SUL per tipologia di UI [mq]			Contenibilità delle riserve a 15 anni di UI		
	SEN [mq]	LE	grado di attenzione [%]	SUL totale [mq]	SUL sfruttata	Riserva SUL	SUL utilizzabile 15 anni	Abitanti [%]	Posti lavoro [%]	Abitanti	Posti lavoro	Abitanti	Posti lavoro	Abitanti	Posti lavoro	UI	UI attuali
Zona estensiva per l'abitazione (Zona residenziale estensiva)																	
terreni liberi																	
terreni sconsigliati																	
TOTALE																	
Zona semi-intensiva per l'abitazione (Zona residenziale semi-intensiva)																	
terreni liberi																	
terreni sconsigliati																	
TOTALE																	
Zona intensiva per l'abitazione (Zona residenziale intensiva)																	
terreni liberi																	
terreni sconsigliati																	
TOTALE																	
Zona mista (Zona residenziale artigianale, Zona residenziale amministrativa, Zona residenziale commerciale)																	
terreni liberi																	
terreni sconsigliati																	
TOTALE																	
Zona di conservazione del nucleo (Zona nucleo, Zona nucleo tradizionale)																	
terreni liberi																	
terreni sconsigliati																	
TOTALE																	
Zona del nucleo (Zona nucleo, Zona nucleo di tamponamento)																	
terreni liberi																	
terreni sconsigliati																	
TOTALE																	
Zona per il lavoro non intensiva (Zona mista artigianale/industriale/commerciale/amministrativa non intensiva)																	
terreni liberi																	
terreni sconsigliati																	
TOTALE																	
Zona per il lavoro non intensiva (Zona mista artigianale/industriale/commerciale/amministrativa intensiva)																	
terreni liberi																	
terreni sconsigliati																	
TOTALE																	
Zona per la produzione di beni (Zona industriale artigianale)																	
terreni liberi																	
terreni sconsigliati																	
TOTALE																	
Zona per la produzione di servizi (Zona amministrativa commerciale)																	
terreni liberi																	
terreni sconsigliati																	
TOTALE																	

**Parametri di riferimento**

Grado di attuazione	Zona estensiva per l'abitazione (Zona residenziale estensiva)	80%
	Zona semi-intensiva per l'abitazione (Zona residenziale semi-intensiva)	80%
	Zona intensiva per l'abitazione (Zona residenziale intensiva)	80%
	Zona mista (Zona residenziale artigianale, Zona residenziale amministrativa, Zona residenziale commerciale)	80%
	Zona di conservazione del nucleo (Zona nucleo, Zona nucleo tradizionale)	100%
	Zona del nucleo (Zona nucleo, Zona nucleo di tamponamento)	100%
	Zona per il lavoro non intensiva (Zona mista artigianale/industriale/commerciale/amministrativa non intensiva)	80%
	Zona per il lavoro non intensiva (Zona mista artigianale/industriale/commerciale/amministrativa intensiva)	80%
	Zona per la produzione di beni (Zona industriale artigianale)	80%
	Zona per la produzione di servizi (Zona amministrativa commerciale)	80%
SUL/UI	Consumo di SUL per tipo di unità insediativa. Va calcolata di volta in volta in funzione della tipologia di attività ammessa dalle norme nelle zone per il lavoro o dove i posti lavoro sono una percentuale della SUL consumata.	
	Zona nucleo	50 mq/ab – 25 mq/pl
	Zona residenziale estensiva	60 mq/ab – 25 mq/pl
	Zona residenziale intensiva	55 mq/ab – 25 mq/pl
	Zona mista	50-70 mq/ab ; 30-50 mq/pl
	Zona industriale	200-900 mc/pl ; 35-150 mq/pl
	Zona artigianale/commerciale	200-900 mc/pl ; 35-150 mq/pl
	Zone per scopi pubblici	Valutazione ad hoc

Distribuzione percentuale delle UI	Definisce la percentuale di distribuzione degli abitanti e dei posti di lavoro all'interno delle diverse zone	
Zone residenziali		85% ab – 15% pl
Zone mista		30-50% ab 50-70% pl
Zone lavorative		5% ab – 95% pl

**Allegato 3****Compendio dello stato dell'urbanizzazione**Definizione e scopo

Il compendio dello stato dà conto dello stato dello sfruttamento dei terreni edificabili e quello delle opere di urbanizzazione. Esso deve essere costantemente aggiornato come esatto dall'Ordinanza federale sulla pianificazione del territorio (art. 21 OPT).

Metodologia di allestimento e di trasmissione dei dati

Nel corso del 2015-2016 la Sezione dello sviluppo territoriale ha raccolto presso la più parte dei Comuni un aggiornamento dei compendi. In tale ambito sono state indicate le modalità di allestimento e di trasmissione dei dati che sono ulteriormente state precise dalla SST e trasmesse ai Comuni ed ai tecnici qualificati nel marzo del 2021.

La tabella seguente riporta l'aggiornamento di come questi dati devono essere allestiti. Un aspetto significativo, direttamente correlato al calcolo del dimensionamento del PR, riguarda l'identificazione del tasso di sfruttamento della SUL dei terreni edificabili sottosfruttati.

Il modello in formato interlis riguardante la struttura con cui elaborare i geodati del compendio dello stato dell'urbanizzazione è scaricabile al seguente url <https://www4.ti.ch/dt/dstm/sst/temi/informatizzazione-dei-pr-puc/informatizzazione/catalogo-dati/compendio-stato-urbanizzazione/>.

## 5. Documenti di riferimento e allegati

### Norme legislative principali

Legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT), 22.6.1979.  
 Ordinanza sulla pianificazione del territorio (OPT), 28.06.2020.  
 Legge sullo sviluppo territoriale (Lst), 21.6.2011.  
 Regolamento della legge sullo sviluppo territoriale (RLst), 20.12.2011.  
 Legge federale sulle abitazioni secondarie (LAsec), 20.03.2015.  
 Ordinanza sulle abitazioni secondarie (OASec), 4.12.2015.

### Documenti di riferimento

#### Rapporti esplicativi

DIPARTIMENTO DEL TERRITORIO, Rapporto esplicativo delle proposte di modifica del Piano direttore ai nuovi disposti della Legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT), (a cura della Sezione dello sviluppo territoriale, Ufficio del Piano direttore), Bellinzona, maggio 2017.

DIPARTIMENTO DEL TERRITORIO: Rapporto sulla consultazione ed esplicativo – Schede R1 Modello territorio cantonale, R6 Sviluppo degli insediamenti e gestione delle zone edificabili e R10 Qualità degli insediamenti, (a cura della Sezione dello sviluppo territoriale, Ufficio del Piano direttore), Bellinzona, luglio 2018.

#### Altri documenti

DIPARTIMENTO DEL TERRITORIO: Stato delle zone edificabili in Ticino, (a cura della Sezione dello sviluppo territoriale, Ufficio del Piano direttore), Bellinzona, 2017.

DIPARTIMENTO DEL TERRITORIO: Sviluppo insediativo centripeto di qualità, (a cura della Sezione dello sviluppo territoriale, Ufficio del Piano direttore), Bellinzona, 2017.

DIPARTIMENTO DEL TERRITORIO: Qualità insediativa, (a cura della Sezione dello sviluppo territoriale, Ufficio del Piano direttore), Bellinzona, 2017.

DIPARTIMENTO DEL TERRITORIO: Evoluzione recente degli indicatori del mercato immobiliare residenziale cantonale, (a cura della Sezione dello sviluppo territoriale, Ufficio del Piano direttore), Bellinzona, 2017.

DIPARTIMENTO DEL TERRITORIO: Residenze secondarie, (a cura della Sezione dello sviluppo territoriale, Ufficio del Piano direttore), Bellinzona, 2017.

CONSIGLIO DI STATO, Messaggio 7616 – Osservazioni sui ricorsi “modifiche del Piano direttore cantonale n. 12 – Schede R1 Modello territorio cantonale, R6 Sviluppo degli insediamenti e gestione delle zone edificabili e R10 Qualità degli insediamenti”, Bellinzona, 19.12.2018.

COMMISSIONE AMBIENTE, TERRITORIO ED ENERGIA, Decisione sui ricorsi contro le “modifiche di Piano direttore n. 12”, Bellinzona, 31.05.2021.

CONSIGLIO DI STATO, Messaggio 7630 – Modifica della Legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011 (LST) e richiesta di approvazione di un credito di CHF 5'000'000,- da destinare al fondo cantonale per lo sviluppo centripeto, Bellinzona, 06.02.2019.

COMMISSIONE AMBIENTE, TERRITORIO ED ENERGIA, Rapporto sul messaggio 6 febbraio 2019 concernente la modifica della legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011 (LST) e richiesta di approvazione di un credito di CHF 5'000'000,- da destinare al fondo cantonale per lo sviluppo centripeto, Bellinzona, 31.05.2021.

DIPARTIMENTO DEL TERRITORIO, Programma d’azione comunale per lo sviluppo insediativo centripeto di qualità - Orientare uno sviluppo qualitativo degli insediamenti attorno alla rete di spazi liberi. Bellinzona, settembre 2021.

SERVIZI GENERALI, Parere giuridico: Nuove disposizioni LPT – indennizzo dei proprietari a seguito di declassamento o riduzione delle possibilità edificatorie, Bellinzona, 2016.

DTF, IC\_44/2015, 21.01.2016, St. Niklaus.

DTF, IC\_44/2016, 05.10.2016, Bregaglia.

DTF, IC\_326/2016, 07.12.2017, Brembliens.

DTF, IC\_494/2016, 26.11.2018, Develier.

DTF, IC\_275/2018, 15.10.2019, Dagmersellen.

DTF, IC\_230/2020, 11.11.2020, Sion.

DTF, IC\_190/2020, 09.02.2021, Roche.

## Sviluppo degli insediamenti e gestione delle zone edificabili

R6

### Link utili

<https://www4.ti.ch/dt/dstm/sst/temi/piano-direttore/piano-direttore/procedure/procedure-recenti/>

→ Proposte di modifica in applicazione ai disposti della LPT - Maggio 2017

→ Modifiche n. 12 - Luglio 2018 - Schede R1, R6 e R10

<https://www.are.admin.ch/are/it/home/sviluppo-e-pianificazione-del-territorio/diritto-pianificatorio/revisione-della-legge-sulla-pianificazione-del-territorio-lpt.html>

<https://www4.ti.ch/sviluppo-centripeto>

<http://www.densite.ch/>

<https://www.densipedia.ch/>

<https://www.densipedia.ch/fr/au-sujet-de-densipedia/impulsion>

<https://www.espacesuisse.ch/fr>