

Numero
4470

fr

0

Bellinzona
15 settembre 2021

Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 41 11
fax +41 91 814 44 35
e-mail can@ti.ch
web www.ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Ufficio federale dello
Sviluppo territoriale (ARE)

3003 Berna

e-mail: info@are.admin.ch

Consultazione sulla Revisione parziale della legge federale sulla pianificazione del territorio (seconda fase con controprogetto all'Iniziativa paesaggio)

Gentili signore, egregi signori,

vi ringraziamo per averci invitato a prendere posizione in merito al progetto di revisione parziale della Legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT2) elaborato, dalla Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati (CAPTE-S), anche come controprogetto alla cosiddetta Iniziativa Paesaggio.

Principali contenuti del progetto di revisione

Il progetto di revisione si basa sulla proposta elaborata nel 2018 dal Consiglio Federale, riprendendone i contenuti che avevano ottenuto ampio consenso e integrandone di nuovi. Comprendiamo il condizionamento su tali contenuti derivanti dalle principali richieste dell'iniziativa popolare federale "Contro la cementificazione del nostro paesaggio (Iniziativa paesaggio)", lanciata nel settembre 2020.

Il progetto contiene in particolare disposizioni volte a:

- mantenere stabile il numero degli edifici e l'impermeabilizzazione del suolo al di fuori delle zone edificabili;
- permettere ai Cantoni, all'interno di comprensori indentificati nel Piano direttore, di derogare puntualmente alle norme sulle costruzioni fuori zone edificabili, vincolandole a misure di compensazione e miglioramento territoriale;
- ammettere le eccezioni attualmente ancorate nella LPT per gli edifici e gli impianti non conformi alla zona e non vincolati nell'ubicazione, soltanto nella misura in cui sono ripresi dal diritto cantonale;
- rafforzare la preminenza dell'agricoltura nella zona agricola nei casi di conflitto con le utilizzazioni non agricole;

- rivedere la normativa relativa alla ricostruzione di piccoli edifici secondari che servono alla tenuta di animali a scopo di hobby;
- rafforzare la basi per procedere efficacemente contro le attività edili illegali fuori dalle zone edificabili introducendo il principio della corresponsabilità dei Cantoni nell'ordinare misure di ripristino dello stato conforme al diritto;
- introdurre un principio pianificatorio relativo al sottosuolo;
- ampliare le eccezioni fuori dalle zone edificabili per la costruzione delle antenne di telefonia mobile e la costruzione di reti per l'approvvigionamento energetico.

Osservazioni generali

Il Consiglio di Stato condivide l'orientamento generale della revisione della LPT2 che tocca prevalentemente le regole riguardanti gli interventi fuori zona edificabile ed esprime un apprezzamento generale per lo sforzo profuso dalla CAPTE-S nella modifica del progetto proposto nel 2018 dal Consiglio federale, sul quale erano state espresse, anche da parte del Governo cantonale stesso, forti critiche.

Sebbene gli obiettivi posti dalla modifica di legge siano condivisi a livello di principi, l'impianto normativo proposto solleva ancora diverse criticità, appare nei punti centrali difficilmente attuabile e risulta in parte ancora incoerente. Di seguito formuliamo le nostre osservazioni relative ai singoli articoli che li disciplinano.

Osservazioni puntuali

Art. 1 cpv. 2 lett b^{ter} e b^{quater} (Stabilizzazione del numero edifici e della superficie occupata)

La norma prevede la stabilizzazione del numero degli edifici nei territori non edificabili e, limitatamente alle zone agricole gestite tutto l'anno, la stabilizzazione dell'impermeabilizzazione del suolo non riconducibile all'agricoltura. La nozione di edifici utilizzata nel testo di legge corrisponde a quella utilizzata dal Registro federale degli edifici e delle abitazioni (REA), che comprende in particolare gli edifici abitativi agricoli e non agricoli, le costruzioni a utilizzazione commerciale e gli edifici annessi utilizzati a scopi agricoli.

Le misure per mantenere stabile il numero degli edifici fuori dalle zone edificabili sollevano seri problemi attuativi. Si pone in primo luogo il quesito relativo ai dati disponibili e alla loro qualità: anche facendo capo al REA, le lacune sono ampie e non facilmente colmabili in vista dell'entrata in vigore delle modifiche di legge (momento di riferimento per il conteggio degli edifici). Resta inoltre aperta la questione delle dimensioni dei singoli edifici e della superficie da essi occupata: gli effetti nel territorio non dipendono infatti solo dal numero delle costruzioni e degli impianti, ma dalle loro dimensioni. Un aspetto non facile da considerare, ma non trattato dal progetto di modifica della legge.

Per l'impermeabilizzazione del suolo la questione risulta ancor più problematica poiché: i dati sono completamente inesistenti. Non vi è inoltre alcuna metodica condivisa per il loro rilievo e per la distinzione tra le impermeabilizzazioni riconducibili all'agricoltura e quelle che non lo sono: tale distinzione risulta al momento inattuabile.

La stabilizzazione del numero degli edifici nei territori non edificabili è perseguita attraverso incentivi finanziari per la demolizione d'immobili esistenti (Art. 5 cpv. 2^{bis}, 2^{ter} e

2^{quater}). La strategia è condivisibile, ma appare al momento ancora debole e, pertanto, non sufficientemente efficace per motivare un proprietario che, senza obblighi, sarebbe chiamato a demolire un proprio bene.

Art. 3 cpv. 2 lett. a^{bis} (Limitazione dell'impermeabilizzazione del suolo)

Condividiamo il principio di limitare l'occupazione superfici, per quanto possibile, in occasione di costruzione di nuovi edifici e impianti, così come quello di limitare al minimo l'impermeabilizzazione del suolo.

Art. 3 cpv. 5 (Utilizzazione del sottosuolo)

La proposta di integrare nella legge anche gli interessi del sottosuolo era già contenuta nella proposta posta in consultazione nel 2014. Tale intenzione è condivisa, ribadiamo tuttavia la necessità di meglio regolare il tema della proprietà del sottosuolo, ciò che permetterebbe di determinare su basi più solide i limiti del suo uso privato.

Art. 5 cpv. 2^{bis}, 2^{ter} e 2^{quater} (Incentivi alla demolizione)

Come accennato in precedenza (cfr. commento all'art. 1 cpv. 2 lett b^{ter} e b^{quater}) pur appoggiando l'obiettivo di stabilizzazione del numero degli edifici nei territori non edificabili, riteniamo la proposta strategica legata agli incentivi alla demolizione inefficace per stimolare i proprietari ad abbattere un loro bene non più utilizzato (ma costruito legalmente). Il disegno di legge, inoltre, non esclude gli edifici meritevoli di protezione o tipici del paesaggio, ciò che potrebbe generare situazioni di conflitto con obiettivi di conservazione del paesaggio stesso.

Per nulla condivisa è la proposta di assegnare ai Cantoni il compito di finanziare i contributi alla demolizione mediante i proventi del plusvalore o, in assenza di questi, mediante le risorse finanziarie generali. I proventi del plusvalore sono da destinare alle misure attuative della LPT1, segnatamente per il pagamento di indennizzi dovuti a dezonamenti e al sostegno di progetti che incentivano la qualità urbanistica all'interno della zona edificabile. Le regole pianificatorie che definiscono gli interventi fuori dalle zone edificabili appartengono al diritto federale e, giuridicamente, sono considerate un compito della Confederazione (delegato nell'attuazione ai Comuni): riteniamo pertanto che sia la Confederazione a doversi assumere in primis il compito di finanziare il contributo alla demolizione creando, ad esempio, un fondo specifico.

Il disegno di legge esclude dai contributi alla demolizione le spese per lo smaltimento di rifiuti speciali e il risanamento di siti contaminati. Ciò solleva la necessità di chiarire se i termini "*rifiuti speciali*" e "*siti contaminati*" siano da intendere in modo generico o specifico. I "*rifiuti speciali*" sono definiti in modo preciso nell'art. 2 cpv. 2 lett. a) dell'ordinanza sul traffico di rifiuti (OTRif) e nell'art. 3 lett. c) dell'ordinanza sulla prevenzione e lo smaltimento dei rifiuti (OPSR). Ci si chiede se anche gli "altri rifiuti soggetti a controllo con obbligo di modulo di accompagnamento" e gli "altri rifiuti soggetti a controllo senza obbligo di modulo di accompagnamento" secondo l'art. 2 cpv. 2 lett. b) e c) OTRif rientrino nella casistica per la quale non vengono riconosciute le spese di smaltimento oppure se il costo del loro smaltimento può rientrare nei costi della demolizione e dunque beneficiare del contributo.

I “*siti contaminati*” sono definiti in modo preciso nell’art. 2 cpv. 3 dell’ordinanza sul risanamento dei siti inquinati (OSiti). Ci si chiede però se un *sito inquinato* (che non deve essere risanato in base all’OSiti) possa rientrare in questa casistica (il costo della bonifica volontaria può rientrare nei costi della demolizione e dunque beneficiare del contributo?)

Art. 8c + 18^{bis} (Approccio pianificatorio fuori zona)

L’art. 8c e l’art. 18^{bis} offrono ai Cantoni la possibilità di pianificare attivamente specifici comprensori al di fuori delle zone edificabili - identificati per il tramite del Piano direttore cantonale attraverso una strategia globale di sviluppo territoriale - in cui sono ammesse regole meno stringenti rispetto al diritto federale attuale. Ciò richiede un miglioramento della situazione del comprensorio interessato alla luce degli scopi e dei principi della pianificazione del territorio e, attraverso piani di utilizzazioni vincolanti, la definizione di misure di compenso e di valorizzazione territoriale.

L’approccio pianificatorio attivo nei comprensori fuori zona edificabile appare nel principio interessante poiché permette di meglio considerare le peculiarità regionali. In quest’ottica, ad esempio, il nostro Cantone ha già attivato degli studi pilota per affrontare mediante strategie di valorizzazione territoriale e paesaggistica, il risanamento dei numerosi interventi effettuati sui rustici prima dell’entrata in vigore, nel 2010, del Piano di utilizzazione cantonale degli edifici e degli impianti protetti (PUC-PEIP).

L’approccio pianificatorio fuori zona non deve tuttavia comportare l’indebolimento del principio di separazione tra le parti del territorio destinate all’edificazione e quelle che vanno preservate. In questo senso sono da meglio chiarire i concetti espressi in legge di “determinati comprensori” (ad esempio definendo delle casistiche) e di “misure di compensazione e di miglioramento necessarie”. Contraddittorio con il principio di separazione delle zone – e invero con il principio di stabilizzazione degli edifici - appare inoltre la possibilità data dal cpv. 1^{bis} di ampliare le possibilità di destinazione ad uso residenziale di edifici fuori zona.

Art. 16 cpv. 4 (Prevalenza dell’agricoltura nelle zone agricole)

Osserviamo in entrata che in Ticino il tema dell’adeguamento di progetti agricoli per conformarsi ai limiti d’immissioni moleste verso residenze ubicate all’interno della stessa zona agricola si pone in maniera molto meno marcata che nei territori dell’Altopiano, in ragione della dimensione limitata delle aziende e del ridotto numero di edifici a uso residenziale presenti. Si rileva peraltro che in zona agricola edifici abitativi utilizzati a scopo non agricolo non sono conformi alla destinazione della zona agricola.

Dal punto di vista della protezione contro il rumore, la nuova norma si applicherebbe ai locali sensibili al rumore posti in zona agricola, alla quale è attribuito grado di sensibilità (GdS) III conformemente all’art. 43 OIF. In questo senso, le osservazioni che seguono vanno considerate in un contesto in cui per le normative attualmente vigenti le residenze poste in zona agricola risultano già meno tutelate dall’inquinamento fonico di quelle poste in zona residenziale, dove è attribuito il GdS II.

Dal punto di vista della protezione contro gli odori molesti, per il calcolo delle distanze minime delle stalle dagli edifici circostanti ci si basa sul Rapporto n. 476 dell’istituto federale di ricerca agricola (Agroscope). Il metodo di calcolo tiene conto delle caratteristiche della stalla e delle peculiarità dell’ambiente circostante, ad esempio diminuendo del 50% la distanza minima qualora gli edifici vicini alla stalla si trovino anch’essi in zona agricola, quindi anche in questo caso meno tutelati.

A livello cantonale non siamo stati confrontati in passato con situazioni di conflitto che impedissero o rendessero difficoltosa l'applicazione del valore di esposizione stabilito dall'OIF in zona agricola. In genere non sono state riscontrate difficoltà a far valere le distanze definite nella guida citata, anche considerato la grandezza delle aziende che scaturisce per lo più in distanze di un paio di decine di metri.

Su queste basi, la necessità di prevedere esplicitamente la prevalenza dell'utilizzazione agricola è di conseguenza marginale per il Ticino.

Nondimeno osserviamo che l'introduzione del suddetto principio, in particolare qualora venisse attuata la modifica della LPAmb proposta dalla minoranza della CATE-S (art. 4 cpv. 1^{bis}), costituirebbe un precedente ad esclusivo beneficio di un'attività specifica (l'agricoltura) a discapito della protezione della popolazione residente dalle immissioni foniche. L'entità massima ammissibile del superamento dei valori di esposizione non è oltretutto quantificata, il che rende la sua applicazione incerta e suscettibile di conflitti anche di natura giuridica.

Per le ragioni sopra esposte le proposte di revisione inerenti l'art. 16 cpv. 2 LPT ed in particolare l'art. 4 cpv. 1^{bis} LPAmb non trovano il sostegno del Governo.

Art. 16a cpv. 1^{bis} e 2 (Impianti di produzione energia da biomassa)

Nessuna osservazione.

Art. 18 cpv. 1, 1^{bis} e 2

Nessuna osservazione.

Art. 24^{bis} (Impianti di telefonia mobile)

La norma prevede che gli impianti per la telefonia mobile possano essere autorizzati fuori dalle zone edificabili se nella zona edificabile non sono disponibili ubicazioni che garantiscano una copertura sufficiente, senza che vengano specificati i criteri che stabiliscano la disponibilità (o l'assenza di disponibilità) di ubicazioni in zona edificabile. Questo aspetto non va sottovalutato in quanto l'autorità chiamata a verificare la conformità dell'art. 24^{bis} difficilmente può entrare nel merito di una verifica critica della documentazione presentata a giustificazione della mancanza di disponibilità di ubicazioni in zona edificabile. È di conseguenza verosimile attendersi un aumento di istanze fuori zona edificabile la cui idoneità / conformità non è comprovata.

L'art. 24 LPT, applicabile in deroga all'art. 22 LPT, impone che venga dimostrata l'ubicazione vincolata e l'assenza di interessi preponderanti che si oppongono all'edificazione, il che permette all'autorità di stabilire con maggiore cognizione l'idoneità o meno di un impianto. Questa imposizione promuove inoltre la concertazione o il coordinamento fra gli operatori nella scelta delle ubicazioni, limitandone il numero, con lo scopo di dimostrare l'applicabilità dell'art. 24 LPT. L'art. 24^{bis} indebolirebbe la possibilità di vincolare la suddetta concertazione, a discapito di un uso razionale e parsimonioso delle risorse territoriali.

Le tecnologie di diffusione del segnale di ultima generazione impongono una rete sempre più capillare in quanto necessitano una maggiore prossimità con l'utenza. L'ammissibilità degli impianti anche fuori dalle zone edificabili tenderebbe di conseguenza a rendere la rete meno efficace in rapporto al numero di impianti presenti. È di conseguenza ipotizzabile prevedere un maggior numero di impianti ubicati fuori zona edificabile ma a

stretto contatto con le zone edificabili, il che significa una diminuzione marginale delle immissioni ed un maggior numero di impianti in quanto l'impianto stesso ha necessariamente la possibilità di irradiare solo in una direzione e non a 360° come farebbe se fosse ubicato in zona edificabile.

Dal punto di vista dell'applicazione dell'ORNI la modifica proposta non ha un impatto diretto sul volume massimo ammissibile nei Locali di soggiorno di breve durata e sui Locali ad utilizzazione sensibile in quanto i valori di esposizione massimi imposti dall'ordinanza restano invariati. Considerando invece più in generale l'intensità delle immissioni generate dagli impianti la modifica proposta presenta sia aspetti positivi che negativi. La presenza di impianti, all'esterno delle zone edificabili tende a minimizzare le immissioni causate dall'impianto all'interno delle zone edificabili ma, il maggiore distanziamento dell'utente dall'impianto richiede al dispositivo mobile una maggiore potenza emessa affinché sia garantita la connessione. Quest'ultimo aspetto è rilevante in considerazione del fatto che il dispositivo mobile è a stretto contatto con l'utente.

In definitiva l'adattamento generato da questa norma genera più inconvenienti che vantaggi, motivo per cui non trova il nostro sostegno.

Art. 24^{ter} (Edifici e impianti per reti termiche)

La proposta di consentire la realizzazione di reti termiche anche fuori delle zone edificabili senza necessariamente avere legami con l'agricoltura è condivisa: essa contribuirà a facilitare il raggiungimento degli obiettivi federali e cantonali in materia energetica, contenendo i consumi e le emissioni di CO₂, favorendo l'utilizzo di sistemi energetici più sostenibili e meno dipendenti dalle importazioni.

Art. 24^{quater} (Eccezioni per edifici e impianti esistenti)

Nessuna osservazione.

Art. 24e cpv. 6 (Tenuta piccoli animali a scopo di hobby)

Chiediamo che l'autorizzazione a costruire per la tenuta di animali a titolo di hobby possa essere concessa solo se la gestione agricola a titolo principale o accessorio del terreno circostante non è né ostacolata né messa in pericolo e non avviene su terreni pregiati in uso ad agricoltori.

Art. 24g (Rapporti)

L'obbligo dei Cantoni di riferire alla Confederazione è strettamente connesso ai commenti riferiti alle nuove disposizioni che introducono gli artt. 1- 5. Vale quindi sostanzialmente quanto riferito di seguito in merito alla difficoltà di istituire un controllo sistematico delle costruzioni.

Art. 25 cpv. 3 e 4 (Polizia edilizia)

Art. 34 cpv. 2 lett. c (Legittimazione al ricorso di Cantoni e Comuni)

L'attribuzione ai Cantoni di nuovi compiti di controllo, che fuori zona edificabile dovrebbero così praticamente sostituirsi ai Comuni nei compiti di polizia edilizia, non è

condivisa. (art. 25 cpv. 3). Se da una parte il principio è compreso, considerata la vastità del territorio interessato e le conseguenze necessarie, questo compito potrà essere svolto con maggior efficacia ed efficienza dai Comuni. Riteniamo dunque necessario consentire ai Cantoni di delegarlo all'autorità comunale.

Il progetto di revisione conferisce inoltre ai Cantoni la possibilità di ricorrere contro le decisioni di ultima istanza cantonale (art. 34 cpv. 2 lett. c). Considerato il sistema vigente in Ticino, che prevede un doppio grado di giurisdizione, questa proposta non è a nostro avviso giudiziosa, poiché a ricorrere dovrebbe essere gioco forza il Consiglio di Stato in quanto sarebbe sua la decisione sconfessata.

Non sarebbe inoltre opportuno istituire una delega di ricorso in favore dei Servizi dipartimentali, i quali non sono legittimati ad impugnare le decisioni del Consiglio di Stato. Non compete ad un'Autorità amministrativa rimettere in dubbio quanto statuito da un'Autorità giudiziaria superiore. Potrà continuare a farlo la Confederazione nei casi che riterrà opportuni.

Non abbiamo infine osservazioni per quanto attiene al quarto capoverso, dell'art. 25, ritenuto che in Ticino già oggi è il Cantone che fornisce al comune un avviso vincolante sui provvedimenti da attuare.

Art. 27a (Restrizioni dei Cantoni per costruzioni fuori zona)

Nessuna osservazione.

Art. 38b (Obbligo di rapporto)

La tempistica di 3 anni per la consegna del primo rapporto da parte dei Cantoni non considera il tempo necessario per mettere in campo le misure previste dalla modifica legislativa. Un rapporto dopo solo 3 anni non avrebbe pertanto alcun significato. Chiediamo che tale termine sia prolungato.

Art. 38c (Conseguenze in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi di stabilizzazione)

Le conseguenze per il mancato raggiungimento degli obiettivi di stabilizzazione sono impostate su un modello a cascata: se entro 8 anni dall'entrata in vigore delle norme di legge gli obiettivi di stabilizzazione degli edifici e delle superfici non sono raggiunti, i Cantoni sono chiamati a vincolare nel Piano direttore i compiti necessari al loro raggiungimento entro ulteriori 8 anni.

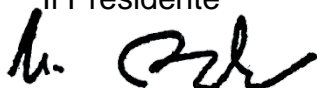
Tuttavia se dopo 11 anni dall'entrata in vigore delle norme di legge i Piani direttori citati non sono ancora stati approvati dal Consiglio federale, ogni ulteriore nuovo edificio costruito fuori delle zone edificabili è soggetto dall'obbligo di compensazione. Questo meccanismo è troppo complesso: riteniamo che esso vada semplificato. Da stralciare inoltre è l'obbligo di modificare il Piano direttore nel caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo di stabilizzazione. Le conseguenze per non aver raggiunto tale obiettivo entro un preciso e ragionevole termine temporale, vanno codificate in legge.

Il Consiglio di Stato ringrazia per essere stato consultato in merito al progetto di revisione della legge sulla pianificazione del territorio e, ribadendo il sostegno all'orientamento generale, si augura che la presente presa di posizione possa contribuire a migliorarne e precisarne i contenuti.

Gradiscano, gentili signore ed egregi signori, i più distinti saluti.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente



Manuele Bertoli

Il Cancelliere



Arnoldo Coduri

Copia p.c.:

Dipartimento del territorio (dt-dir@ti.ch)

Dipartimento delle finanze e dell'economia (dfe-dir@ti.ch)

Divisione dello sviluppo territoriale e della mobilità (dt-dstm@ti.ch)

Divisione dell'ambiente (dt-da@ti.ch)

Sezione dello sviluppo territoriale (dt-sst@ti.ch)

Sezione dell'agricoltura (dfe-sa@ti.ch)

Sezione protezione aria, acqua e suolo (dt-spaas@ti.ch)

Deputazione ticinese alle camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch)

Pubblicazione in Internet