La situazione della pianificazione locale

Marco Büchler, Mario Maggiori e Bruno Morosi,
Sezione della pianificazione urbanistica, DT

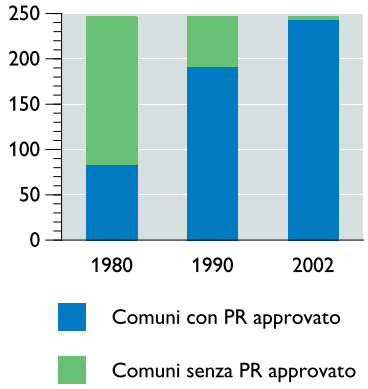
Lo strumento pianificatorio più importante e maggiormente conosciuto dai cittadini è il Piano regolatore comunale (PR). Reso obbligatorio dalla Legge edilizia del 1973 a livello cantonale, il Piano regolatore assume un'importanza fondamentale nella gestione del territorio con la Legge federale sulla pianificazione del territorio del 1979, che ne amplia e ne precisa i contenuti a livello di tutta la Confederazione. Inoltre, in sostituzione o in sovrapposizione ai Piani regolatori, i Piani di utilizzazione cantonali (PUC) proposti dal Cantone integrano e completano la pianificazione da parte dei Comuni.

La pianificazione del territorio, spesso sconosciuta nel suo complesso, è un importante compito delle autorità pubbliche, in continua evoluzione e concernente tutti i cittadini.

Detto nel modo più semplice possibile, la pianificazione del territorio, ancorata nella Costituzione federale, si occupa di organizzare i diversi usi del territorio in armonia con il paesaggio e la natura, promuovendo la partecipazione di tutti gli interessati e della popolazione al processo di pianificazione.

In questo contributo s'intende dare i tratti principali dell'origine e dell'evoluzione di quel settore della pianificazione che definisce con precisione cosa è possibile o auspicabile fare su ogni singola porzione del territorio, richiamandone le basi legali e fornendo i dati quantitativi per poter capire la sua evoluzione.

A I Piani regolatori dei Comuni ticinesi[1]



[1] La statistica non considera la diminuzione del numero dei Comuni attuata con le aggregazioni.

Fonte: Sezione della pianificazione urbanistica.

La pianificazione svolta dai Comuni

Dai dati in seguito esposti si evince chiaramente come, con l'istituzione dell'obbligo di dotarsi di un Piano regolatore (LE 1973), i Comuni si sono gradatamente attivati. Nei primi sette anni, ossia fino al 1980, furono 84 i Comuni a portare a termine il PR; nel 1990 ne contiamo 192, che salgono alla quasi totalità nel 2002. Solo quattro Comuni hanno il loro Piano regolatore ancora in fase di studio.

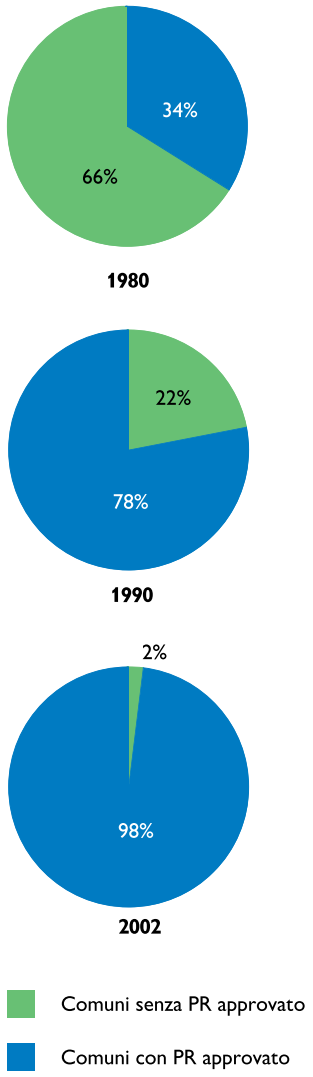
L'indicazione concernente lo stato della pianificazione locale al 1° gennaio 2003 dimostra l'atteggiamento dinamico assunto in materia di pianificazione da una buona parte dei Comuni. Oltre un terzo di questi ha già terminato la revisione del loro primo piano regolatore e due hanno addirittura ultimato la seconda revisione.

Il grafico A illustra l'introduzione progressiva del PR nei Comuni ticinesi negli ultimi decenni.

La ripartizione percentuale dei dati sopra illustrati è rappresentata dal grafico B.

L'evoluzione della trasformazione del territorio e dei bisogni sociali richiede una verifica per lo meno decennale del Piano regolatore, come anche i testi legislativi dispongono. Questa verifica porta, nella maggior parte dei casi, ad una revisione del Piano regolatore per affinarlo e per valutare sia il grado di realizzazione sia la conformità a nuovi indirizzi programmatici. Dopo l'entrata in vigore della LPT, si è reso pure necessario adeguare i singoli Piani regolatori alle disposizioni più incisive a livello federale. Il Piano regolatore è dunque uno strumento in continua evoluzione, come testimoniano i dati della tabella 1 che fanno stato delle revisioni promosse dai Comuni.

B I Piani regolatori dei Comuni ticinesi



Fonte: Sezione della pianificazione urbanistica.

1 La pianificazione locale nei Comuni ticinesi, 2003[1]

	Sopra-ceneri	Sotto-ceneri	Canton Ticino
Comuni senza PR	4	–	**4**
PR originale	89	71	**160**
PR 1.a revisione	30	48	**78**
PR 2.a revisione	1	1	**2**

[1] Stato al 1° gennaio.

Fonte: Sezione della pianificazione urbanistica.

2 Distribuzione dei Piani particolareggiati secondo il tipo e la regione, 2003[1]

	Sopraceneri	Sottoceneri	Canton Ticino
Piani particolareggiati di protezione monumentale o paesaggistica	15	44	59
Piani particolareggiati di promozione urbanistica	13	30	43

[1] Stato al 1° gennaio.
Fonte: Sezione della pianificazione urbanistica.

I dati indicano come un terzo dei Comuni ticinesi disponga già di un Piano regolatore rielaborato, ma anche come questa evoluzione non sia uniforme. Accanto a Comuni che dispongono di un PR alla sua seconda revisione, ve ne sono altri che ancora stanno elaborando il loro primo documento pianificatorio.

I Piani particolareggiati dei Piani regolatori comunali

Accanto al Piano regolatore vero e proprio, i Comuni dispongono dello strumento del Piano particolareggiato per affrontare problemi specifici del loro territorio e concretizzare obiettivi pianificatori che il PR non può organizzare e disciplinare nel dettaglio. Questo strumento viene utilizzato per pianificazioni particolari quali la protezione naturalistica, ambientale o monumentale (nuclei o centri storici, singoli monumenti, zone di particolare valore paesaggistico o naturale, ecc.) oppure per la promozione urbanistica e socioeconomica (vasti complessi fondiari ancora inedificati, aree che necessitano di una riqualifica urbana o una loro trasformazione d'uso e architettonica, quartieri con pregevoli caratteristiche urbane o insediative da salvaguardare, parti di territorio che richiedono una migliore integrazione urbanistica, ecc.). L'utilizzo di questo strumento è in crescita, in particolare in quei comprensori del Cantone sottoposti ad una maggiore pressione edilizia.

La pianificazione svolta dal Cantone

Il Cantone ha a disposizione gli strumenti del PUC e del PRC per pianificare l'utilizzazione del territorio quando le circostanze lo esigano. Da quanto esposto al punto precedente, è evidente che il Cantone assume, in quest'ambito, un ruolo secondario rispetto ai Comuni. Infatti, a tutt'oggi, sono in vigore solo tre PUC e tre PRC. Un quarto PUC sarà sottoposto all'approvazione del Gran Consiglio nei primi mesi del 2003. Va inoltre ricordato come il Cantone abbia anche promosso e avviato alcune pianificazioni particolari, integrate in seguito negli strumenti comunali della pianificazione locale (ad esempio settori di Piani regolatori di particolare valore storico e ambientale quali la Val Bavona e la Val Malvaglia).

Tra i Piani di utilizzazione cantonale in vigore, Il PUC-Discarica Valle della Motta (PUC-DVM) interessa un tratto vallivo che giurisdizionalmente appartiene a due Comuni ed è stato elaborato per permettere la realizzazione di una discarica per i rifiuti urbani del Sottoceneri.

Il PUC-Monte Generoso (PUC-MG) interessa tutto o parte del territorio di undici Comuni ed è stato elaborato per promuovere un progetto unitario di protezione e valorizzazione delle componenti naturalistiche e paesaggistiche di quel Monte e per promuovere la funzione ricreativa compatibilmente con le esigenze ambientali e dell'agricoltura.

Il PUC-Parco delle Gole della Breggia (PUC-PB) interessa pure un tratto vallivo, che appartiene al territorio giurisdizionale di quattro Comuni, ed è stato elaborato per promuovere, mediante la realizzazione di un parco, la valorizzazione delle componenti naturali e culturali presenti nel relativo comprensorio, coniugata con l'attività didattica e ricreativa.

In procinto di essere approvato dal Gran Consiglio, il PUC-Parco della Valle della Motta (PUC-PVM) interessa la parte di questa Valle non coinvolta dalla discarica; esso è volto alla tutela e valorizzazione naturale e paesaggistica e alla promozione delle funzioni ricreativa e didattica.

«Accanto al Piano regolatore vero e proprio, i Comuni dispongono dello strumento del Piano particolareggiato per affrontare problemi specifici del loro territorio.»

Evoluzione della legislazione in materia di pianificazione del territorio nel Cantone Ticino

Decreto legislativo del 21 maggio 1898

Con questo decreto si è inteso concedere la possibilità ai Comuni di riunire per la prima volta le disposizioni legali per il controllo delle costruzioni edilizie, al fine di garantirne la salubrità, e per il tracciamento progettuale delle strade, dando modo di procedere alle espropriazioni necessarie.

Legge edilizia (1940)

Con la Legge edilizia del 15 gennaio 1940, il Cantone si è dotato di un primo testo legale che coordinava i singoli regolamenti edilizi comunali, imponendo loro alcune norme minime e gli ambiti in cui dovevano intervenire. Ai sensi di questa legge sono stati adottati i primi piani regolatori comunali che propongono una suddivisione funzionale del territorio, ossia in cosiddette "zone", pur forzandone non poco la base legale e appoggiandosi alle procedure previste dalla contemporanea *Legge d'espropriazione*.

Disegno di Legge urbanistica (1964)

Proprio in seguito al forte sviluppo economico di quegli anni, il Consiglio di Stato ha elaborato nel 1964 un disegno di *Legge urbanistica* che proponeva l'estensione del principio della pianificazione del territorio a tutto il Cantone con carattere non solo di regolamentazione obbligatoria ma anche di programmazione. La legge urbanistica è tuttavia stata respinta da un referendum popolare il 20 aprile 1969.

Legge contro l'inquinamento delle acque (Lia - 1971)

La possibilità di edificare indistintamente su tutto il territorio iniziava a creare quei problemi che la successiva legislazione federale cercherà di arginare (consumo indiscriminato del suolo, deturpamento del paesaggio, elevata necessità di infrastrutture, spreco di risorse ambientali). Nel 1967 è stato pertanto introdotto nella Costituzione federale l'articolo sulla competenza della Confederazione in materia di pianificazione del territorio. Il primo atto legislativo efficace in questo ambito è tuttavia costituito dalla *Legge federale contro l'inquinamento delle acque (Lia)* del 1971 con la quale si limitava la concessione di permessi di costruzione all'interno delle zone edificabili. Si tratta, a tutti gli effetti, della prima norma pianificatoria in senso stretto, poiché introduceva il fondamentale principio della separazione del territorio tra zona edificabile e zona non edificabile.

Decreto federale su alcuni provvedimenti urgenti nell'ambito della pianificazione del territorio (DFU - 1972)

E' il primo atto pianificatorio - concepito e emanato nel breve tempo di un anno - che ha effetto sull'intero territorio del Cantone Ticino con la definizione di ampie aree protette (le cosiddette "zone verdi") con lo scopo di riuscire a salvaguardare anche il paesaggio e i centri storici, per conservare spazio sufficiente allo svago e al riposo prossimo agli insediamenti e per proteggere regioni minacciate da pericoli naturali.

Legge edilizia (LE - 1973)

Con questa legge, il Piano regolatore ha preso in modo sostanziale la forma che conosciamo oggi, ossia quella di uno stato giuridico proprio e di un'organizzazione sistematica dei contenuti: la divisione in zone del territorio, la definizione di un piano del traffico, la creazione di zone per attrezzature e edifici di interesse pubblico così come una chiara normativa di attuazione hanno trovato fondamento giuridico in questa legge. Nel 1981 è stata concretizzata nella legge anche l'istituzione del Piano direttore cantonale.

Legge sulla pianificazione del territorio (LPT - 1979)

Questa legge ha dato base legale ai principi generali della disciplina, lasciando ampio margine normativo ai Cantoni così come, subordinatamente, ai Comuni, e regolando questioni particolari quali le zone agricole, le zone protette o i progetti della Confederazione. Con la *LPT* sono stati definiti i tre strumenti pianificatori fondamentali per la definizione dell'uso del territorio: i Piani direttori cantonali, i Piani di utilizzazione (a cui appartengono i piani regolatori) e l'autorizzazione edilizia.

Decreto esecutivo sull'ordinamento provvisorio in materia di pianificazione del territorio (DEPT - 1980)

Questo decreto ha confermato le zone edificabili dei piani regolatori comunali esistenti e disposto la definizione di zone edificabili provvisorie per quei Comuni privi di piani di utilizzazione locali; ha stabilito, inoltre, le regole per le costruzioni e gli impianti al di fuori delle zone edificabili. In particolare, è stato precisato il concetto di *ubicazione vincolata*, ossia la giustificazione di un'effettiva necessità al fine di concedere l'autorizzazione a costruire fuori zona.

Legge di applicazione della Legge federale sulla pianificazione del territorio (LALPT - 1990)

In pratica, sono state riprese le disposizioni pianificatorie contenute nella Legge edilizia del 1973, verificate alla luce della LPT e consolidate in modo sistematico in un testo di legge proprio, precisandone le procedure. Ciò ha portato, nel 1991, a proporre una nuova *Legge edilizia* fondata principalmente sulle norme edilizie generali e sulla procedura per la licenza di costruzione che, parallelamente alla LALPT per quanto riguarda i piani regolatori, ha messo maggiormente in risalto il ruolo del Comune.

Gli strumenti attuali della pianificazione locale

La "pianificazione locale", intesa come pianificazione operativa con effetti cogenti sulle modalità d'uso e d'organizzazione del territorio, si avvale oggigiorno di parecchi strumenti che il legislatore federale e cantonale ha creato e messo a disposizione dell'ente pubblico, al quale è affidato il compito di attuarla.

Gli strumenti della pianificazione delle utilizzazioni di competenza comunale

Il **Piano regolatore (PR)** è lo strumento principe della pianificazione locale. Esso è concepito non solo quale strumento di disciplina dell'uso del territorio, ma anche per la programmazione delle principali attività d'incidenza territoriale, le quali, in ossequio al principio dell'uso parsimonioso del suolo, devono essere concepite in funzione dei bisogni di sviluppo per i prossimi quindici anni ed essere commisurate alla capacità finanziaria del Comune.

Allorquando le esigenze della pianificazione lo giustificano, segnatamente a fronte di specifici e particolari obiettivi di promozione urbanistica o socio-economica o di protezione o valorizzazione naturalistica, ambientale o monumentale, il pianificatore ed il legislatore comunale possono operare mediante il **Piano particolareggiato (PP)**. Si tratta di uno strumento riferito di regola ad una parte limitata del territorio comunale, la cui disciplina d'uso è però stabilita in modo dettagliato.

Oltre a questi due strumenti, merita di essere menzionato anche il **Piano di quartiere (PQ)**, in particolare quando il suo allestimento è imposto dal PR quale fase pianificatoria sussidiaria prima di accedere alla procedura di domanda e licenza edilizia. Il PQ, sotto l'aspetto tecnico si colloca in una posizione intermedia tra strumento della pianificazione territoriale e progetto architettonico.

Gli strumenti della pianificazione delle utilizzazioni di competenza cantonale

Nei casi in cui occorra organizzare, disciplinare e vincolare l'uso ammissibile di comparti territoriali d'interesse cantonale o sovracomunali, oppure promuovere la realizzazione di edifici o impianti di interesse cantonale o sovracomunale, il Cantone può allestire un **Piano di utilizzazione cantonale (PUC)**, assumendo il ruolo di ente preposto alla pianificazione territoriale operativa.

Il **Piano regolatore cantonale (PRC)**, specificamente finalizzato alla protezione delle bellezze naturali e del paesaggio, svolgeva una funzione del tutto assimilabile a quella del PUC. Con l'entrata in vigore il 1° marzo 2002 della Legge cantonale sulla protezione della natura (LPN), il PRC è stato sostituito dagli usuali strumenti della pianificazione territoriale (PR, PP, PUC) e dal **Decreto di protezione**. Quest'ultimo viene utilizzato per la protezione degli elementi emergenti, dei biotopi e dei geotopi d'importanza nazionale e cantonale.

Un ulteriore strumento, utilizzato nell'ambito della pianificazione delle utilizzazioni, è la **Zona di pianificazione (ZP)**. La zona di pianificazione è una misura provvisoria a disposizione del Cantone e dei Comuni per un tempo limitato e predeterminato nel caso in cui i Piani imposti dalla legge mancassero o quelli vigenti dovessero essere modificati in seguito ad importanti conflitti con i principi pianificatori, o qualora il suo impiego fosse giustificato da importanti problemi relativi all'uso del territorio.

foto Ti-press / Davide Agosta

Complessivamente, i comprensori gestiti dal Cantone per mezzo dei PUC coinvolgono 17 Comuni ed un comprensorio di 3.267 ettari, che rappresenta solo l'1,16% del territorio cantonale.

Per mezzo dei Piani regolatori cantonali il Cantone disciplina essenzialmente zone naturali attornianti ambienti lacustri o palustri. Trattasi quindi di Piani volti prioritariamente alla protezione e alla promozione delle componenti naturali e paesaggistiche di comprensori assai limitati.

I Piani regolatori cantonali vigenti sono il PRC di protezione del Laghetto di Muzzano, che interessa il territorio di tre Comuni, il PRC di protezione del laghetto di Origlio, che tocca solo quel Comune, e il PRC di protezione della Bolla di S. Martino in territorio di Vezia. ■