

La dimensione locale tra problemi di scala e progetti pilota



Mario Maggiori e Andrea Felicioni, Sezione dello sviluppo territoriale

Introduzione

Nel numero del marzo 2003 di "Dati, statistiche e società", è stato trattato il tema della pianificazione locale. In quell'articolo erano stati descritti gli strumenti operativi e illustrata la loro introduzione e diffusione nella realtà ticinese. Nei Comuni, mediante i Piani regolatori (PR) ed i Piani particolareggiati (PP); da parte del Cantone con l'ausilio dei Piani di utilizzazione cantonali (PUC) e dei Piani regolatori cantonali (PRC). Per meglio comprendere la tematica legata alla politica di indirizzo e di gestione del territorio, in un inserto è stata illustrata anche l'evoluzione delle legislazioni federale e cantonale in materia. Con questo contributo si aggiornano le indicazioni fornite tre anni or sono, cercando anche di cogliere le tendenze in atto: in particolare si è rilevato un maggior dinamismo da parte dei Comuni del Sottoceneri

Molto si sta facendo presso l'amministrazione cantonale per migliorare gli strumenti che concorrono a far crescere la qualità della pianificazione territoriale, segnatamente con la messa in cantiere della revisione del Piano direttore cantonale, il rinnovo della Legge di applicazione della Legge federale sulla pianificazione del territorio (LALPT) e la riorganizzazione della Divisione della pianificazione terri-

toriale (ora Divisione dello sviluppo territoriale e della mobilità), al fine soprattutto di garantire maggiore unitarietà di trattamento e di accrescere la qualità della gestione del territorio. Queste misure, tuttavia, da sole evidentemente, non bastano, anche perché il titolare, l'attore primo del Piano regolatore, non è il Cantone, ma il Comune.

Per questo motivo si è voluta promuovere pure una nuova modalità di studio e di allestimento delle revisioni dei PR. L'intento è di ridurre sensibilmente il tempo di allestimento da parte del Municipio e di esame da parte del Dipartimento, come pure di aumentare il coinvolgimento della popolazione nel processo pianificatorio. L'occasione, per un esperimento pilota, è stata offerta dalla necessità del neocostituito Comune di Capriasca - creato con l'aggregazione degli ex Comuni di Tesserete, Sala Capriasca, Vaglio, Cagiallo, Lopagno e Roveredo - di affrontare mediante l'allestimento di un nuovo PR i temi dell'insediamento, della mobilità e del paesaggio nella nuova scala territoriale che offre - rispetto alla precedente situazione costitui-

ta dalla pianificazione di sei Comuni politici - la possibilità di adottare soluzioni più razionali ed efficienti, in definitiva migliori.

La situazione della pianificazione delle utilizzazioni

Di seguito presentiamo, con l'ausilio di qualche dato statistico aggiornato, alcune riflessioni concernenti la situazione della pianificazione locale e cantonale inerenti ai piani di utilizzazione, ad esclusione quindi di quella promossa dal Piano direttore cantonale.

La pianificazione svolta dai Comuni

Malgrado i Circondari di pianificazione del Sopraceneri e del Sottoceneri siano stati integrati in un unico Ufficio della pianificazione locale, i dati di seguito esposti considerano ancora la precedente ripartizione circondariale. La ragione risiede nel fatto che la stessa offre la possibilità di fare dei confronti con i dati pubblicati su questa rivista nel 2003, ed inoltre permette di paragonare le due

foto Ti-press / Francesca Agosta



1 Comuni ticinesi¹ con un Piano regolatore, 1980, 1990 e 2005

	1980	1990	2005
Comuni con PR approvato	84	192	243
Comuni senza PR	163	55	4 ²

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

² Due sono in fase di approvazione.

Fonte: Sezione dello sviluppo territoriale.

2 Stato della pianificazione nei Comuni ticinesi¹, 2005

	Sopraceneri	Sottoceneri	Ticino
Comuni senza PR	4	–	4
PR originale	85	60	142
PR 1.a revisione	37	59	96
PR 2.a revisione	1	1	2

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

Fonte: Sezione dello sviluppo territoriale.

Regioni interessate caratterizzate da dinamiche territoriali diverse.

Nei dati esposti di seguito non abbiamo considerato la diminuzione del numero dei Comuni determinata dalle aggregazioni entrate in vigore negli ultimi anni. Ci riferiamo quindi allo stato della fine degli anni '90 che presentava un totale di 247 tra Comuni, dei quali 127 nel Sopraceneri e 120 nel Sottoceneri.

L'introduzione dei PR nei Comuni ticinesi

è pressoché conclusa (v. tab. 1). Infatti, solo quattro non dispongono di un PR in vigore. Di questi, due hanno terminato la procedura comunale di adozione ed hanno sottoposto il loro PR all'autorità cantonale per l'approvazione e la messa in vigore. I Comuni totalmente sprovvisti di PR sono Corippo e Largario, quest'ultimo integrato dal 2004 nel Comune di Acquarossa.

Il tipo di PR vigente al 31.12.2005 nei diversi Comuni o Sezioni di Comune varia a

seconda dei casi. Parecchi Comuni hanno ancora in vigore il loro primo PR - PR originale -, altri dispongono già della revisione, mentre solo due beneficiano della seconda revisione. Lo stato della pianificazione locale per rapporto alla tipologia dei PR, è illustrata nella tabella 2.

Il confronto tra i dati del Sopraceneri e quelli del Sottoceneri denota come in quest'ultima regione i Comuni abbiano preceduto con maggiore sollecitudine alla revisione del PR originale. Infatti, nel Sopraceneri solo il 30% dei Comuni ha concluso la 1.a revisione, mentre la percentuale sale al 50% nel Sottoceneri. La ragione è essenzialmente da ricercare nelle dinamiche di sviluppo economico e sociale più accentuate nel Sottoceneri e dunque nella conseguente necessità di rispondere anche mediante gli strumenti della pianificazione del territorio ai nuovi bisogni.

Il PR è uno strumento programmatico e quindi soggetto a verifica periodica, di regola decennale, al fine di accertare, in particolare, se risponde ancora ai mutevoli bisogni del Comune e della sua popolazione. Risulta quindi interessante indagare il ritmo d'approvazione delle revisioni di PR. A questo proposito si constata che negli ultimi tre anni solo 18 Comuni hanno sostituito il PR originale con la 1.a revisione, mentre nello stesso periodo nessun Comune ha concluso la 2.a revisione. La tabella 3 illustra

3 Tipologia dei PR in vigore nei Comuni ticinesi¹, 2002 e 2005

	Sopraceneri			Sottoceneri			Ticino		
	31.12.2002	31.12.2005	diff.	31.12.2002	31.12.2005	diff.	31.12.2002	31.12.2005	diff.
Comuni senza PR	4	4	–	–	–	–	4	4	–
PR originale	92	85	-7	71	60	-11	160	142	-18
PR 1.a revisione	30	37	7	48	59	11	78	96	18
PR 2.a revisione	1	1	–	1	1	–	2	2	–

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

Fonte: Sezione dello sviluppo territoriale.

«Il confronto tra i dati del Sopraceneri e quelli del Sottoceneri denota come in quest'ultima regione i Comuni abbiano preceduto con maggiore sollecitudine alla revisione del PR originale.»

	1985	1986	1987	2003	2004	2005
Comuni con PR approvato	145	154	166	243	243	243
PR approvati	9	12	11	5	7	6
Media annua sul triennio		10,7			6,0	
Varianti di PR approvate	12	31	33	107	98	86
Media annua sul triennio		25,3			97,0	

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

Fonte: Sezione dello sviluppo territoriale.

la tipologia dei PR vigenti al 31 dicembre 2002 e al 31 dicembre 2005, e il ritmo di approvazione delle revisioni nel periodo di riferimento.

La tabella mostra, come si è detto, il flusso delle approvazioni delle revisioni di PR dal 2003 al 2006. Si tratta di 18 approvazioni, ossia 6 per anno. Nello stesso periodo il numero dei Comuni che hanno inoltrato al Consiglio di Stato una revisione di PR è pure stato di 18, ciò che sta a significare che il ritmo degli inoltri è stato uguale a quello delle approvazioni. Sulla base del numero attuale dei PR (247), ammettendo che il flusso delle richieste e delle approvazioni rimanga costante nel tempo e che non ci siano Comuni che rivedano il loro PR con maggiore frequenza di altri, si può stimare che con una media di 6 revisioni di PR all'anno, il giro completo delle revisioni di tutti i PR viene effettuato ogni 40 anni. Si tratta beninteso di una stima approssimativa che tiene conto, tra l'altro, di un numero ristretto di casi sull'arco di soli 3 anni. Tuttavia è innegabile che al momento attuale il flusso delle approvazioni dei PR, si tratti di revisioni o di approvazioni di nuovi PR, abbia rallentato rispetto al passato. Ad esempio, tra il 1980 e il 1990 sono stati approvati 108 nuovi PR (senza tener conto di alcune revisioni), ciò che porta ad una media annua di quasi 11 PR all'anno, quasi il doppio dell'attuale. Sulla base di questa media, con le stesse ipotesi di quelle appena menzionate, il giro completo dei PR avverrebbe in 20 anni. A conclusioni vicine si giunge considerando la durata dei 18 PR approvati dal 2003 al 2006, che è di 24 anni. Si può quindi affermare che l'attuale flusso (6 PR all'anno) è il più basso di quello

registrato finora e rappresenta la metà di quello necessario per garantire il rinnovo e la revisione dei PR.

Interessante è pure il raffronto tra i Piani regolatori e le varianti di PR approvati annualmente nel periodo 2003-05 e quelli approvati tra il 1985 e il 1987.

La tabella 4 indica l'attività di approvazione dei PR e delle varianti di PR. Nella seconda metà degli anni Ottanta il flusso delle approvazioni di Piani era di 10,7 unità all'anno, mentre quello delle varianti era di 25,3. Nel periodo più recente la situazione è capovolta, con un flusso di PR diminuito a 6 e un flusso di varianti aumentato a 97. Anche tenendo conto dell'aumento del numero dei PR in vigore tra i due periodi considerati (circa +65%), il flusso di approvazione delle varianti è quasi quadruplicato.

L'attività di pianificazione locale promossa dai Comuni e avallata dai servizi dell'amministrazione si è modificata notevolmente

nel tempo, tanto da far pensare che alcuni Comuni preferiscano intervenire sui loro PR in modo puntuale, mediante semplici varianti, anziché affrontare periodicamente un riesame sicuramente più laborioso, ma completo con la revisione del PR.

Si tratta di un tema che andrà approfondito nell'ambito della attuale revisione del Piano direttore e della LALPT.

I piani particolareggiati (PP)

Per comparti particolari del territorio, quando problemi o obiettivi specifici lo giustificano, i Comuni possono elaborare dei Piani particolareggiati. Questo strumento, la cui procedura di formazione, adozione e approvazione è identica a quella del PR, è per lo più volto a promuovere la protezione monumentale o paesaggistica o la qualità urbanistica dei comparti nei quali è applicato. La tendenza dei Comuni a perseguire una migliore qualità nell'uso e nella valorizzazione

5 Piani particolareggiati secondo il tipo e la regione, nei Comuni ticinesi¹, 2005

	Sopraceneri	Sottoceneri	Ticino
PP di protezione monumentale o paesaggistica	15	48	63
PP di promozione urbanistica	13	31	44
Totali	28	79	107

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

Fonte: Sezione dello sviluppo territoriale.

ne del territorio è palesata dal maggior numero di Piani particolareggiati in vigore. La situazione, per tipologia e distribuzione regionale dei PP, è illustrata nella tabella 5.

Considerato che Sopraceneri e Sottoceneri hanno quasi lo stesso numero di Comuni, si evidenzia come nel Sottoceneri sia in vigore un numero quasi triplo di PP rispetto al Sopraceneri. Questa sensibile differenza regionale indica come lo strumento del PP sia, verosimilmente, più utilizzato laddove maggiore è la pressione sulle trasformazioni del territorio, segnatamente quando per definire le modalità d'uso del territorio occorrono soluzioni più articolate e complesse.

La pianificazione svolta dal Cantone

Quando le circostanze lo esigono, gli strumenti a disposizione del Cantone per pianificare l'uso del territorio, in modo complementare o sostitutivo alla pianificazione locale attuata dai Comuni, sono il Piano di utilizzazione cantonale (PUC) ed il Piano regolatore cantonale (PRC).

Alla fine del 2005 erano in vigore 5 PUC e 3 PRC.

Rispetto alla situazione descritta nel 2003, è stata conclusa la procedura d'approvazione del PUC-Parco della Valle della Motta, volto alla valorizzazione delle componenti naturali e culturali presenti nel relativo comprensorio coniugato con l'attività didattica e ricreativa, ed è stato allestito, adottato e approvato il PUC-Impianto di termodistruzione rifiuti.

Complessivamente, i comprensori gestiti dal Cantone per mezzo di PUC coinvolgono 20 Comuni ed una superficie di 3.433 ettari, ossia solo l'1,22% del territorio cantonale.

La situazione dei PRC non si è invece modificata.

Il progetto pilota di Capriasca

Il problema e gli obiettivi

Il Piano regolatore - la prima parte di questo articolo lo dimostra - è ormai entrata a far parte di quel gruppo di strumenti che gli enti locali utilizzano correntemente per assolvere i loro compiti. A 25 anni dall'entrata in vigore della Legge federale sulla pianificazione del territorio, praticamente tutti i Comuni dispongono di un PR, alcuni l'hanno già rivisto globalmente più di una volta. Ciò non significa però che questo strumento non possa e non debba essere migliorato, anzi! Alcune delle critiche che da più parti, ma in particolare dalle stesse autorità comunali chiamate a pianificare, vengono rivolte a questo strumento sono: di essere lento (procedure lunghe e complesse); di essere eccessivamente costoso; di frenare l'iniziativa privata, l'imprenditorialità e lo sviluppo economico; di essere poco efficace nel raggiungere gli scopi per il quale viene allestito.

Dal canto suo il Cantone mette l'accento su altri problemi, in particolare quello della scala - oggi la scala del territorio comunale è spesso inadeguata per una corretta pianificazione in quanto le dinamiche territoriali hanno assunto dimensioni che varcano i confini giurisdizionali - e quello delle modalità d'allestimento del PR, che spesso non garantiscono una buona qualità del piano stesso e non stimolano una partecipazione propositiva della popolazione e degli attori presenti sul territorio.

Nell'ambito dei lavori di revisione del Piano direttore cantonale, la Sezione dello sviluppo territoriale (SST) sta affrontando questi problemi. Tra le varie proposte ne è scaturita una che attualmente è oggetto di un test a Capriasca, Comune che si prestava particolarmente bene all'esperimento in quanto in seguito all'aggregazione ha acquisito una dimensione tale da ridurre notevolmente i menzionati problemi di scala.

L'esperimento in corso a Capriasca - svolto nell'ambito della revisione del PR

comunale - riguarda le modalità d'elaborazione del *Piano d'indirizzo*, ovvero la "proposta d'indirizzo del Piano regolatore" ai sensi dell'art. 33 LALPT. L'obiettivo principale è produrre un Piano d'indirizzo di buona qualità, preoccupandosi di proporre una visione d'insieme del territorio e del suo sviluppo, senza perdersi in questioni di dettaglio, ma indicando le intenzioni in merito ai principali temi territoriali: insediamenti, patrimonio naturale e storico-culturale, paesaggio, viabilità, ambiente, ecc. Quindi un vero progetto di sviluppo territoriale, un *progetto territoriale*¹.

Un secondo elemento che contraddistingue l'esperimento è costituito dalle modalità di partecipazione della popolazione e degli attori presenti sul territorio, modalità che prevedono un loro coinvolgimento più attivo e propositivo di quanto avviene di regola. Si tratta in questo caso di recepire suggerimenti e osservazioni, ma anche di creare un *clima favorevole* alla realizzazione - nella fase di implementazione del PR - di quanto abbozzato in sede di pianificazione d'indirizzo.

Un'altra differenza importante rispetto alla prassi, è che il Dipartimento del territorio non attende che il Municipio inoltri il Piano d'indirizzo per esaminarlo e fornire il proprio preavviso (passo richiesto dalla legge), ma partecipa fin dall'inizio ai lavori di elaborazione del piano, offrendo consulenza e svolgendo il suo compito di coordinamento e verifica. Analogamente, anche il Municipio assume un ruolo più attivo, partecipando direttamente ai lavori con una sua delegazione. In questo modo il lavoro del pianificatore riceve un riscontro rispettivamente tecnico e politico immediato. Queste misure hanno anche lo scopo di raggiungere un altro obiettivo, quello di contenere i tempi di elaborazione del Piano d'indirizzo (e del PR) e di conseguenza anche i costi, la cui lievitazione è spesso in stretta relazione con il fattore tempo.

È importante precisare che lo svolgimento del test non implica nessun adattamento

¹ L'articolo 13 del regolamento della LALPT recita:

Il piano di indirizzo è costituito dai seguenti documenti:

a) il rapporto, che riassume: gli studi e le indagini di base, il compendio dello stato dell'urbanizzazione; gli obiettivi, gli indirizzi e le opzioni di sviluppo contenuti nella proposta di piano; le aree oggetto di analisi o di interventi particolari; gli eventuali conflitti con gli strumenti pianificatori di li-

vello superiore o con quelli dei comuni confinanti, la ponderazione degli interessi contrapposti (artt. 2 e 3 OPT); il programma di lavori per la stesura degli atti definitivi;

b) gli elaboratori grafici, comprensivi degli indirizzi di utilizzazione e protezione previsti alla lettera a) in scala adeguata per una chiara lettura e comprensione (di regola in scala 1:5000).



"IO CONTO... in Capriasca" una fase di coinvolgimento diretto della popolazione.

Fonte Consorzio Poliedra - Politecnica di Milano

ha affidato l'incarico di pianificatore all'arch. Fabio Giacomazzi della Urbanisti associati.

Lo scorso mese di dicembre ha preso avvio l'elaborazione del Piano d'indirizzo secondo un programma che prevede una serata serie di sessioni di lavoro a cui partecipano il pianificatore, tre municipali e due collaboratori della SST. A questo gruppo di lavoro si affiancano di volta in volta, a seconda del tema, altre persone: collaboratori dell'Ufficio tecnico comunale, altri membri del Municipio, specialisti esterni, altri funzionari dell'Amministrazione cantonale, ecc.

Il programma prevede di concludere il Piano d'indirizzo entro la fine di marzo e di sottoporlo immediatamente al Dipartimento del territorio per l'esame preliminare. Le modalità di lavoro adottate dovrebbero permettere di svolgere detto esame in termini molto brevi e consentire in questo modo di avviare altrettanto celermente i lavori di stesura degli atti definitivi del nuovo Piano regolatore di Capriasca. ■

della procedura prevista dalla LALPT, si tratta sempre e comunque di elaborare un Piano d'indirizzo e di rispettare gli obblighi di informazione e partecipazione previsti dalla legge. Le novità rispetto alla prassi corrente non riguardano dunque la procedura, ma soltanto l'approccio, secondo modalità che prevedono un confronto più attivo fra le parti.

Capriasca, stato dei lavori

Le idee e i principi appena esposti sono stati discussi e affinati con il Municipio di Capriasca tra la fine del 2004 e l'inizio del 2005. Il 9 febbraio 2005, Municipio e Divisione dello sviluppo territoriale e della mobilità hanno firmato una convenzione con cui si sono impegnati a svolgere il compito di elaborazione del Piano d'indirizzo secondo le modalità illustrate sopra, adottando pure un piano di lavoro.

Tra aprile e giugno del 2005 si è svolto un intenso lavoro di coinvolgimento della popolazione e di altri attori economici e sociali presenti a Capriasca, allo scopo di discutere la situazione del territorio comunale e individuare le linee strategiche del suo sviluppo. Questa fase, denominata "IO CONTO... in Capriasca, Idee e Obiettivi CONdivisi per il Territorio", è stata affidata al Consorzio Poliedra² e seguita dall'ing. Francesca Cellina, e si è conclusa dopo l'estate, il 12 settembre, con una serata di presentazione e discussio-

ne dei risultati. Sulla base di questo lavoro, nelle settimane successive il Municipio ha elaborato e adottato un documento denominato "Linee di strategia territoriale" quale base per l'elaborazione del Piano d'indirizzo. Nel frattempo, il Consiglio comunale ha votato il credito per l'elaborazione del PR e il Municipio



"IO CONTO... in Capriasca" una fase di lavoro con i municipali e i tecnici.

Fonte Consorzio Poliedra - Politecnica di Milano.

² Un centro del Politecnico di Milano specializzato nella conduzione di processi decisionali in materia di ambiente, territorio e trasporti.