



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti,
dell'energia e delle comunicazioni DATEC

Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE

Piano direttore del Cantone Ticino

Modifiche del Piano direttore n. 15

Scheda R7 Zone per il lavoro e Poli di sviluppo economico - PSE

Scheda P5 Parchi naturali

Rapporto d'esame

21 febbraio 2023



Autore/i

Tobias Francke, Sezione Pianificazione direttrice (ARE)
Laurent Maerten, Sezione Pianificazione direttrice (ARE)

Citazione bibliografica

Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE (2023), Rapporto d'esame della Confederazione sulle modifiche n. 15 del piano direttore del Cantone Ticino

Ottenibile presso:

Versione elettronica scaricabile da www.are.admin.ch

N. registrazione/dossier

ARE-211-21-29

1 Procedura

Sono oggetto del presente esame le modifiche del Piano direttore n. 15 del Cantone Ticino. Nel quadro dell'esame e dell'approvazione - a questo riguardo si vedano gli articoli 10 e 11 dell'ordinanza del 28 giugno 2000 sulla pianificazione del territorio (OPT; RS 700.1) - la Confederazione valuta se i contenuti del Piano direttore sono compatibili con il diritto federale e in che modo essi sono coordinati con gli interessi della Confederazione. In caso di modifiche parziali non contestate del Piano direttore, il capo del DATEC decide al riguardo. Nel caso di revisioni generali o di modifiche controverse, la decisione spetta al Consiglio federale.

1.1 Domanda di approvazione del Cantone

Il 4 marzo 2020, il Dipartimento del territorio del Canton Ticino ha adottato le modifiche del Piano direttore n. 15. Con lettera del 14 luglio 2020, il Consiglio di Stato del Canton Ticino ha presentato le modifiche del Piano direttore per approvazione. Con la stessa lettera, il Cantone ha presentato per approvazione anche le modifiche del Piano direttore n. 16, che il Cantone aveva adottato l'11 marzo 2020.

Con lettera del 16 ottobre 2020, il Cantone ha informato l'ARE che erano pendenti diversi ricorsi contro il contenuto delle schede R7 e R9 presentate per approvazione. Contro la scheda R7 una decina di Comuni ha inoltrato ricorso al Gran Consiglio, criticandone le dettagliate regole che i Comuni devono rispettare per l'istituzione di PSE e chiedendo che se ne occupi esclusivamente il Cantone.

Con lettera del 3 febbraio 2022, la Sezione dello sviluppo territoriale ha informato l'ARE che il 22 novembre 2021 il Gran Consiglio aveva respinto il ricorso del Comune di Terre di Pedemonte e che le modifiche del Piano direttore n. 16 erano quindi entrate in vigore senza alcuna variazione rispetto alla versione presentata all'ARE. La Sezione dello sviluppo territoriale ha chiesto all'ARE di trattare separatamente i due oggetti presentati per approvazione e di approvare le modifiche del Piano direttore n. 16 indipendentemente dalle modifiche del Piano direttore n. 15 presentate contemporaneamente per approvazione. L'ARE ha ottemperato a questa richiesta producendo rapporti d'esame separati. Le modifiche del Piano direttore n. 16 sono state approvate dal DATEC il 7 luglio 2022.

Con un'e-mail del 24 ottobre 2022, la Sezione dello sviluppo territoriale ha informato l'ARE che il 17 ottobre 2022 il Gran Consiglio si è pronunciato sui ricorsi contro gli adeguamenti della scheda R7 Zone per il lavoro e Poli di sviluppo economico PSE e ha apportato due modifiche minori che non incidono sull'esame della Confederazione. Tali modifiche riguardano esclusivamente i termini per l'adeguamento dei PSE stabiliti secondo i criteri del precedente Piano direttore cantonale ai criteri della nuova versione della scheda R7: tali termini sono stati estesi da tre a cinque anni dall'entrata in vigore della suddetta scheda.

Alla domanda di approvazione del Cantone Ticino sono stati allegati i seguenti documenti relativi alle modifiche del Piano direttore n. 15:

- Fascicolo Modifiche del Piano direttore n. 15 - marzo 2020, Scheda R7 Zone per il lavoro e Poli di sviluppo economico - PSE, Scheda P5 Parchi naturali, Scheda R/M3 Agglomerato del Luganese e Scheda M7 Sistema ferroviario regionale (rete tram treno del Luganese), Scheda R8 Grandi generatori di traffico - GGT, Scheda P9 Bosco, Scheda R9 Svago di prossimità;
- Fascicolo Modifiche del Piano direttore n. 15 - marzo 2020, Rapporto sulla consultazione ed esplicativo, Scheda R7 Zone per il lavoro e Poli di sviluppo economico – PSE.

Secondo l'articolo 7 lettera a OPT, il Cantone fornisce chiarimenti sullo svolgimento della pianificazione direttrice, in particolare in merito all'informazione e partecipazione della popolazione e alla

collaborazione con i Comuni, le regioni, i Cantoni vicini, i Paesi limitrofi e i servizi federali incaricati di compiti d'incidenza territoriale.

Per la modifica della scheda R7, il Cantone ha condotto una procedura di partecipazione pubblica dall'11 giugno 2018 al 31 agosto 2018. I risultati di tale procedura sono contenuti nel Rapporto sulla consultazione ed esplicativo - scheda R7 relativo alle modifiche del Piano direttore n. 15. Il Cantone aveva presentato la modifica della scheda R7 alla Confederazione per un esame preliminare. Quest'ultimo si è concluso con il rapporto del 15 aprile 2019.

Con le procedure di partecipazione effettuate e i relativi rapporti di valutazione, il Cantone soddisfa i requisiti dell'articolo 7 lettera a OPT.

L'adeguamento della scheda P5 Parchi naturali (eliminazione del Parco nazionale del Locarnese) è da ricondurre alla votazione popolare del 10 giugno 2018. Di conseguenza, la Confederazione non ha né richiesto una procedura di partecipazione pubblica né ha effettuato un esame preliminare.

Il Cantone Ticino ha sottoposto alla Confederazione, per informazione, le seguenti schede quali aggiornamenti di cui all'articolo 11 capoverso 3 OPT: R/M3 Agglomerato del Luganese, M7 Sistema ferroviario regionale, R8 Grandi generatori di traffico - GGT, P9 Bosco e R9 Svago di prossimità. L'ARE prende atto di questi aggiornamenti (vedere i commenti al cap. 2.3).

1.2 Procedura d'esame della Confederazione

Con lettera del 3 agosto 2020, l'ARE ha chiesto a tutti gli Uffici federali della Conferenza sull'assetto del territorio (CAT) interessati di esprimersi in merito alle modifiche del Piano direttore. Nel merito si sono espressi l'Ufficio federale delle strade USTRA, l'Ufficio federale dell'ambiente UFAM, l'Ufficio federale dei trasporti UFT, la Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio CFNP e le Ferrovie federali svizzere FFS. I pareri sono stati presi in considerazione per quanto possibile nel presente rapporto.

Con lettera del 1° luglio 2021 è stato consultato l'Ufficio del Piano direttore che, nella sua risposta del 20 luglio 2021, ha comunicato all'ARE di essere d'accordo sui risultati dell'esame.

Con lettera del 18 gennaio 2023 è stato sentito il Consigliere di Stato, conformemente all'articolo 11 capoverso 1 OPT. Il Consiglio di Stato ha preso posizione con lettera del 25 gennaio 2023. In essa, informa di non avere commenti in proposito.

1.3 Significato del rapporto d'esame

La procedura d'esame ha lo scopo di chiarire se il Piano direttore è conforme al diritto federale. Per l'esame sono determinanti le disposizioni della legge del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 700), dell'OPT e degli strumenti di attuazione, in particolare l'integrazione della Guida alla pianificazione direttrice.

La conformità giuridica dei progetti e degli azionamenti previsti nel Piano direttore viene verificata sommariamente. Forti dubbi a tale riguardo vanno perlomeno segnalati in modo trasparente. Sulla base delle decisioni prese nell'ambito della pianificazione direttrice, il Piano direttore approvato dal Consiglio federale serve a raggiungere celermente una decisione vincolante per i proprietari fondiari, che sia conforme alla legge e che tenga conto delle priorità e delle valutazioni riportate nel Piano direttore. Di per sé, tuttavia, il Piano direttore non garantisce la legalità dei progetti o degli azionamenti.

2 Contenuto della modifica del Piano direttore e valutazione

2.1 Scheda R7 Zone per il lavoro e Poli di sviluppo economico - PSE

Rapporto con la modifica n. 12 - Adeguamenti ai nuovi disposti della LPT

La presente modifica della scheda R7 «Zone per il lavoro e Poli di sviluppo economico - PSE» integra l'adattamento del Piano direttore «Modifica n. 12 - Adeguamenti ai nuovi disposti della LPT», che il Cantone ha sottoposto all'esame e all'approvazione della Confederazione con lettera del 5 luglio 2018. Le indicazioni della scheda R7 sulle zone per il lavoro, sul loro sistema di gestione e sui poli di sviluppo economico (PSE) costituiscono importanti integrazioni alle indicazioni nel settore «insediamenti» (schede R1, R6 e R10), aventi lo scopo di soddisfare i requisiti posti dalla LPT 1. La Modifica n. 12 - Adeguamenti ai nuovi disposti della LPT (schede R1, R6, R10) è stato approvato dal Consiglio federale il 17 ottobre 2022.

Indirizzi generali

Gli «Indirizzi generali» contengono, nella parte del Piano direttore vincolante per le autorità, alcuni nuovi principi pianificatori per le zone per il lavoro. In base a questi principi occorre: ottimizzare lo sfruttamento delle zone esistenti (indirizzo a); privilegiare una chiara definizione delle attività ammesse (indirizzo b); favorire forme di gestione attiva dei comparti produttivi che contemplino ad esempio determinati criteri di entrata delle attività nel comparto (indirizzo c); sviluppare una mobilità sostenibile, con particolare attenzione ai trasporti pubblici e alla mobilità lenta (indirizzo d); fondare lo sviluppo dei comparti produttivi su un concetto urbanistico (indirizzo e).

La Confederazione accoglie con soddisfazione la priorità assegnata dal Cantone allo sfruttamento delle zone per il lavoro esistenti. Merita una nota positiva, a suo parere, anche la richiesta di una gestione attiva dei comparti produttivi.

Sistema di gestione a livello regionale delle zone per il lavoro

Nel rapporto d'esame preliminare sulla modifica del Piano direttore nel settore «insediamenti» (R1, R6, R10) del 28 febbraio 2018, la Confederazione chiedeva al Cantone di inserire nel Piano direttore cantonale un mandato per la creazione di un sistema di gestione a livello regionale delle zone per il lavoro e, nel contempo, di designare un servizio responsabile nel Cantone. Con la modifica della scheda R7, il Cantone definisce ora il sistema di gestione delle zone per il lavoro nella parte vincolante per l'autorità del Piano direttore. Nel capitolo 4 Compiti sono elencati gli servizi responsabili nel Cantone per l'attuazione del sistema di gestione delle zone per il lavoro: la sezione dello sviluppo territoriale SST e l'Ufficio per lo sviluppo economico USE. Agli enti regionali di sviluppo è attribuito il compito di gestire una banca dati dei terreni e degli stabili liberi. La Confederazione constata che la modifica della scheda R7 contiene i necessari elementi relativi alla gestione delle zone per il lavoro a livello regionale.

Accessibilità alle zone per il lavoro

Nel rapporto d'esame preliminare del 15 aprile 2019, l'ARE ha esortato il Cantone a inserire nella scheda R7 dei requisiti minimi chiari in materia di allacciamento alle reti di mobilità delle zone per il lavoro, focalizzando l'attenzione sul trasporto pubblico. Questo è uno dei requisiti indicati nella guida alla pianificazione direttrice, che si applica in particolare per la delimitazione di nuove zone per il lavoro. Nel rapporto esplicativo, il Cantone afferma che in linea di principio non sono previste nuove zone per il lavoro. Il Cantone mira a sviluppare una mobilità sostenibile da e verso le zone per il lavoro, come pure al loro interno, tramite il rafforzamento dei trasporti pubblici e della mobilità lenta (Indirizzi, 2.2 c). Inoltre, il Cantone sottolinea che con la strategia per la mobilità aziendale si mira a promuovere forme di mobilità collettive presso le aziende per poter limitare il traffico motorizzato privato. La Confederazione è d'accordo.

Poli di sviluppo (PSE) - Coordinamento territoriale

Nuovi indirizzi generali per la gestione delle zone per il lavoro hanno la funzione di linee guida per i piani d'utilizzazione dei Comuni. Essi costituiscono una «condizione sine qua non» per i cosiddetti poli di sviluppo economico (PSE), che sono riportati in un elenco generale in cui sono indicati anche i livelli di coordinamento rispettivamente raggiunti. Il Cantone subordina il riconoscimento dello statuto di PSE al soddisfacimento di un ampio ventaglio di criteri e standard elevati sul piano organizzativo.

Negli indirizzi di cui ai punti 2.3—2.6 il Cantone definisce in modo esaustivo le condizioni quadro per l'inserimento di un PSE nel Piano direttore. I requisiti che disciplinano l'inclusione di un progetto nei singoli livelli di coordinamento sono descritti nel dettaglio. Per inserire un PSE con il livello «Dato acquisito», il Cantone esige dalle parti coinvolte un impegno formale ad attenersi agli standard organizzativi e di sviluppo di cui al punto 2.3 del Piano direttore cantonale («PSE: criteri di riconoscimento»). Tra questi criteri figurano, ad esempio, la definizione di una strategia e di misure d'attuazione per una mobilità sostenibile o l'esistenza comprovata di un concetto urbanistico. La Confederazione accoglie con soddisfazione queste indicazioni del Piano direttore, giudicandole uno strumento adeguato per la gestione dei poli di sviluppo economico. La Confederazione fa notare che, in futuro, sarà possibile definire i PSE come dati acquisiti solo se sarà stato dimostrato l'avvenuto coordinamento territoriale (sotto forma di chiarimenti, incl. cartina/perimetro). Saranno in particolare da fornire informazioni adeguate ai vari livelli istituzionali nei settori insediamenti (compreso se necessario l'ISOS), paesaggio (compreso se necessario l'IFP) e trasporti.

Nota

In futuro, in presenza di un PSE con il livello di coordinamento «Dato acquisito», occorrerà fornire chiarimenti atti a documentarne l'avvenuto coordinamento territoriale.

L'USTRA richiama l'attenzione sul fatto che l'auspicato sviluppo economico dei PSE genererà probabilmente del traffico supplementare. Se necessario, il Cantone dovrà prendere misure appropriate per evitare sovraccarichi della rete stradale. Se queste misure riguardano i collegamenti con le strade nazionali, l'USTRA dovrà essere coinvolto per tempo nella pianificazione. Alle uscite delle strade nazionali non dovranno verificarsi ingorghi che coinvolgano le stesse strade nazionali. Agli ingressi delle strade nazionali, l'USTRA si riserva il diritto di installare sistemi di dosaggio in funzione del traffico, in modo da evitare un ulteriore aggravio, se non addirittura il collasso, del traffico sulle strade nazionali.

Nota

Nel caso di misure per il mantenimento di una rete stradale funzionante che riguardano le strade nazionali, l'USTRA deve essere coinvolto per tempo nella pianificazione.

Elenco dei PSE

Per quanto concerne il PSE Zandone (livello di coordinamento «Informazione preliminare»), va notato che l'attuale zona industriale di Zandone nel Comune di Losone è situata integralmente all'interno del perimetro dell'oggetto n. 1806 dell'IFP, ragione per cui — come evidenziano la CFNP e l'UFAM — un eventuale ampliamento della zona industriale potrebbe essere in contrasto con gli obiettivi di protezione dell'IFP. Ai sensi dell'articolo 7 dell'ordinanza del 29 marzo 2017 riguardante l'inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali (OIFP; RS 451.11), nell'ambito della successiva pianificazione sarà dunque necessario verificare se sia possibile migliorare la situazione esistente attraverso misure concrete.

Per quanto riguarda il PSE Stazione FFS Lugano-Città alta, per il quale è parimenti previsto il livello di coordinamento «Informazione preliminare», la Confederazione richiama l'attenzione sul fatto che la stazione ferroviaria di Lugano e le aree adiacenti, sia sovrastanti che sottostanti, figurano nell'ISOS con differenti obiettivi di conservazione, obiettivi dei quali bisognerà tenere conto il più possibile nell'ambito della successiva pianificazione.

Il PSE Ex Officine FFS Bellinzona è inserito nel Piano direttore con il livello di coordinamento «Risultato intermedio». Bellinzona è inserita nell'inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere (ISOS) quale insediamento d'importanza nazionale. Il Cantone è incaricato di garantire, nell'ambito della pianificazione subordinata, che gli obiettivi di conservazione degli oggetti ISOS interessati siano presi in considerazione nel modo migliore possibile nella pianificazione successiva del PSE Stazione FFS Lugano-Città alta e del PSE Ex Officine FFS Bellinzona.

Mandato per la pianificazione successiva

Gli obiettivi di conservazione dell'ISOS devono essere presi in considerazione nel modo migliore possibile nella pianificazione successiva del PSE Stazione FFS Lugano-Città alta e del PSE Ex Officine FFS Bellinzona.

2.2 Scheda P5 Parchi naturali

Il progetto Parco nazionale del Locarnese (PNL) era precedentemente indicato con il livello di coordinamento «Risultato intermedio». Il progetto è stato respinto dall'elettorato nella votazione popolare del 10 giugno 2018. Di conseguenza, il Cantone ha cancellato dal Piano direttore la voce relativa al PNL. La Confederazione prende atto della cancellazione della voce dal Piano direttore.

2.3 Aggiornamenti delle schede R/M3 Agglomerato del Luganese e M7 Sistema ferroviario regionale, R8 Grandi generatori di traffico GGT, P9 Bosco

R/M3 Agglomerato del Luganese e M7 Sistema ferroviario regionale

Il Cantone informa la Confederazione sull'aggiornamento delle schede R/M3 Agglomerato del Luganese e M7 Sistema ferroviario regionale. Le schede sono state modificate per inserirvi il tracciato della rete tram-treno scaturito dal progetto definitivo pubblicato per la seconda volta nel 2020 ai sensi della procedura federale d'approvazione dei piani. Gli adeguamenti del progetto comportano vari aggiornamenti del Piano direttore:

- Scheda R/M3 – Nuovi nodi del trasporto pubblico: nodo di Bioggio Cavezzolo, nodo di Manno Suglio, adeguamento del nodo intermodale di Molinazzo: Il nodo intermodale viene spostato da Molinazzo a Cavezzolo, il numero di posteggi P+R viene ridotto di 200 unità; in compenso vengono creati 200 nuovi posteggi presso il nodo di Manno Suglio.
- Scheda M7 - Nuove fermate: Bioggio Strecce, Lugano Cappuccine, Agno Prati Maggiori (invece di Agno aeroporto), fermata stralciata: Manno La Monda.

Le FFS sottolineano che la misura proposta non deve interferire con le infrastrutture per il trasporto merci a Lugano Vedeggio, incluse le relative vie di accesso. La Confederazione prende atto dell'adattamento delle schede R/M3 Agglomerato del Luganese e M7 Sistema ferroviario regionale ai sensi dell'articolo 11 capoverso 3 OPT.

R8 Grandi generatori di traffico GGT

Il Cantone informa la Confederazione sull'aggiornamento della scheda R8 Grandi generatori di traffico: Con l'indirizzo 2.8 «Infrastrutture per lo svago, il turismo e lo sport» il Cantone rimanda alla scheda V12, entrata in vigore nel 2019. La Confederazione prende atto dell'adattamento della scheda R8 Grandi generatori di traffico ai sensi dell'articolo 11 capoverso 3 OPT.

P9 Bosco

Nell'ambito di un aggiornamento, il Cantone attualizza l'elenco e la carta sinottica delle sue riserve forestali. Vengono aggiunte diverse nuove aree e viene ampliato il perimetro dell'area protetta della

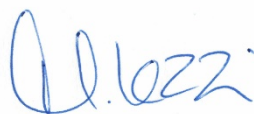
Val Lodano. La Confederazione prende atto dell'aggiornamento della scheda P9. L'UFAM invita l'autorità cantonale a voler valutare la possibilità di estendere ulteriormente le riserve forestali nel perimetro del precedente progetto di Parco nazionale del Locarnese.

3 Proposta all'autorità di approvazione

Conformemente ai risultati dell'esame effettuato dall'ARE, si propone al DATEC, sulla base dell'articolo 11 capoverso 2 dell'ordinanza del 28 giugno 2000 sulla pianificazione del territorio (OPT; RS 700.1), la seguente decisione d'approvazione:

1. Sulla base del rapporto d'esame dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) del 21 febbraio 2023, le modifiche del piano direttore del Cantone Ticino n. 15, scheda R7 Zone per il lavoro e Poli di sviluppo economico – PSE e scheda P5 Parchi naturali sono approvate con l'incarico di cui al numero 2.
2. Scheda *R7 Zone per il lavoro e Poli di sviluppo - PSE*: Il Cantone Ticino è invitato a garantire, nell'ambito della pianificazione successiva dei PSE Stazione FFS Lugano-Città alta e Ex Officine FFS Bellinzona, che gli obiettivi di conservazione degli oggetti dell'inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere d'importanza nazionale (ISOS) interessati siano presi in considerazione nel modo migliore possibile.

Ufficio federale dello sviluppo territoriale
La direttrice



Dr. Maria Lezzi