



Piano direttore del Cantone Ticino

Modifiche in applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio (schede R1, R6, R10)

Modifiche delle schede in relazione ai programmi d'agglomerato di 3a generazione

Rapporto d'esame

30 settembre 2022



Autore/i

Laurent Maerten, Sezione Pianificazione direttrice (ARE)
Ueli Wittwer, Sezione Pianificazione direttrice (ARE)

Citazione bibliografica

Ufficio federale dello sviluppo territoriale (2022), Rapporto d'esame della Confederazione sulle modifiche del piano direttore del Cantone Ticino in applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio (schede R1, R6, R10) e in relazione ai programmi d'agglomerato di 3a generazione

Ottenibile presso:

Versione elettronica scaricabile da www.are.admin.ch

N. registrazione/dossier

ARE-211-21-23

Indice

1	Valutazione generale.....	4
2	Oggetto e svolgimento della procedura d'approvazione	6
2.1	Richieste di approvazione del Cantone	6
2.11	Modifiche in applicazione della LPT	6
2.12	Modifiche in relazione ai programmi d'agglomerato di 3a generazione	6
2.2	Oggetto e rilevanza del rapporto d'esame	7
2.3	Svolgimento della procedura d'approvazione.....	7
3	Procedura.....	9
3.1	Collaborazione con le autorità e partecipazione.....	9
3.11	Collaborazione con la Confederazione	9
3.12	Collaborazione con i Cantoni limitrofi e con i Paesi esteri confinanti, informazione e partecipazione della popolazione	9
4	Valutazione delle modifiche del Piano direttore in base alla LPT riveduta	10
4.1	Strategia cantonale di sviluppo territoriale	10
4.2	Coordinamento fra insediamenti e trasporti.....	12
4.3	Sviluppo centripeto e rinnovamento degli insediamenti.....	14
4.4	Comprensorio insediativo	16
4.5	Assicurare il dimensionamento delle zone edificabili	20
4.6	Conclusioni in vista dell'approvazione ai sensi dell'articolo 38a capoverso 2 LPT	24
5	Adattamenti delle schede sugli agglomerati	25
5.1	Osservazioni generali	25
5.2	Osservazioni in merito a singole schede.....	26
6	Richieste all'autorità preposta all'approvazione.....	28

1 Valutazione generale

Il presente adattamento del Piano direttore è stato realizzato in seguito ai requisiti definiti nella revisione del 15 giugno 2012 della legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 700). Al fine di ottenere l'approvazione richiesta ai sensi dell'articolo 38a capoverso 2 LPT, il Cantone Ticino ha provveduto a rielaborare le seguenti schede del proprio Piano direttore: R1 Modello territoriale cantonale, R6 Sviluppo degli insediamenti e gestione delle zone edificabili e R10 Qualità degli insediamenti.

Alla luce dei programmi d'agglomerato di 3a generazione (agglomerati del Locarnese, Luganese, Bellinzonese e Mendrisiotto), il Cantone ha anche adeguato diverse schede del Piano direttore in un'ottica di sinergia ottimale.

Immediatamente dopo l'inoltro dell'adattamento del Piano direttore nel luglio del 2018, su richiesta del Consiglio di Stato l'ARE aveva avviato l'esame, anche se erano ancora pendenti ricorsi dei Comuni presso il Gran Consiglio. Dalla valutazione di allora era emerso che nel complesso le modifiche proposte sarebbero state adeguate alle circostanze del momento.

La Confederazione ha tuttavia potuto procedere all'esame e all'approvazione finali di questo adattamento del Piano direttore soltanto una volta che i ricorsi dei Comuni contro la decisione del Consiglio di Stato di giugno 2018 sono stati evasi dal Gran Consiglio e dopo che al Piano direttore sono state apportate le modifiche puntuali corrispondenti (giugno 2021). Dopo l'inoltro dell'adattamento del Piano direttore originario per esame e approvazione, nel 2020 l'Ufficio federale di statistica (UST) ha pubblicato nuovi scenari demografici. Per il Ticino, questi prevedono una crescita della popolazione nettamente più moderata. Ne consegue che le ipotesi formulate nel Piano direttore in merito all'andamento demografico (popolazione e posti di lavoro) non sono più attuali, così come non lo sono più le prescrizioni sul dimensionamento delle zone edificabili che ne derivano rispetto al tasso di sfruttamento presentato nel 2018. Alla luce di questa nuova situazione, sentito il Cantone, il Consiglio federale apporta direttamente al testo del Piano direttore le modifiche necessarie affinché quest'ultimo soddisfi i requisiti di cui alla LPT riveduta e possa quindi essere approvato. Le modifiche riguardano le ipotesi relative all'evoluzione demografica (popolazione e posti di lavoro) con orizzonte temporale 2040 e 2050, come pure le indicazioni sul comprensorio insediativo e in particolare sul dimensionamento delle zone edificabili. I primi due gruppi di modifiche si basano su uno scenario cantonale «alto» 2020, accettato dalla Confederazione, mentre il terzo gruppo di modifiche si basa sullo scenario «alto» 2020 dell'UST.

La scheda R1 Modello territoriale cantonale, che delinea la struttura territoriale del Cantone, include tra l'altro la designazione dei quattro agglomerati con le rispettive aree d'influenza, nonché la gerarchia delle centralità e i tipi di spazi. Questa scheda rappresenta quindi un'adeguata strategia globale per lo sviluppo territoriale auspicato, in particolare per quanto riguarda lo sviluppo degli insediamenti e dei trasporti. Nelle sue previsioni sull'evoluzione demografica, il Cantone aveva originariamente fatto capo allo scenario di riferimento dell'UST risalente al 2015, che prevedeva una crescita demografica pari a circa 66'000 abitanti entro il 2040.

Per effetto della nuova situazione di partenza e facendo riferimento, nel Piano direttore, allo scenario «alto» 2020 dell'UST, si parte dal presupposto che la popolazione crescerà in modo nettamente meno marcato del previsto, ovvero di circa 30'000 abitanti tra il 2020 e il 2040 e di circa 39'000 entro il 2050.

Una riserva riguarda la futura ripartizione della popolazione. Il Cantone è infatti tenuto a indicare, nell'ambito del suo rendiconto, che l'evoluzione demografica è stata indirizzata principalmente verso le aree «centro» e «suburbano», collocate in una posizione centrale e ben servite dai trasporti pubblici.

Le schede R1, R6 e R10 dedicate agli insediamenti comprendono solidi principi e misure adeguate per lo sviluppo centripeto degli insediamenti e il coordinamento fra insediamenti e trasporti. Per quanto

riguarda l'applicazione dei principi stabiliti a garanzia di tale sviluppo centripeto, il Piano direttore enuncia disposizioni sostanzialmente adeguate per l'attuazione a livello comunale.

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 sovracompensazioni 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.

In termini di superfici per l'avvicendamento delle colture (SAC), si evince che il Cantone Ticino raggiunge la superficie minima di 3'500 ettari prescritta con un margine ridotto. Alla luce del limitato margine di manovra e dei diversi progetti infrastrutturali previsti (p. es. strade nazionali, ferrovia), il Cantone è posto di fronte alla grande sfida di garantire in ogni momento la superficie minima di SAC. Per poter adottare in tempo utile le misure necessarie in caso di rischio che questa estensione minima non sia più soddisfatta, l'andamento delle SAC va costantemente monitorato. Oltre il rendiconto quadriennale sullo stato degli SAC che è tenuto a trasmettere all'ARE, il Cantone è tenuto a introdurre una regolamentazione sulla compensazione nel Piano direttore.

2 Oggetto e svolgimento della procedura d'approvazione

2.1 Richieste di approvazione del Cantone

2.11 Modifiche in applicazione della LPT

Il 27 giugno 2018 il Consiglio di Stato ha approvato il presente adattamento del Piano direttore. Con lettera del 5 luglio 2018 il Dipartimento del territorio del Cantone Ticino ha trasmesso per approvazione le modifiche in applicazione della LPT. La richiesta di approvazione presentata dal Cantone era corredata dei seguenti documenti:

- Scheda R1 Modello territoriale cantonale
- Scheda R6 Sviluppo degli insediamenti e gestione delle zone edificabili
- Scheda R10 Qualità degli insediamenti
- Rapporto sulla consultazione ed esplicativo delle modifiche del Piano direttore, luglio 2018
- Rapporto tecnico «Superfici per l'avvicendamento delle colture (SAC)», censimento 2018, giugno 2018 / versione rielaborata e completata, gennaio 2021.

Il 20 novembre 2018 il Dipartimento del territorio ha comunicato alla Confederazione che diversi Comuni avevano interposto ricorso al Gran Consiglio contro la decisione del Consiglio di Stato. Dopo che, il 27 giugno 2021, il Gran Consiglio ha preso posizione in merito e ha apportato al Piano direttore le modifiche puntuali corrispondenti, il Dipartimento del territorio ha chiesto alla Confederazione, con lettera del 22 settembre 2021, di portare a termine l'esame e l'approvazione dell'adattamento del Piano direttore. A questa richiesta erano allegate le nuove versioni delle schede R1, R6 e R10 (stato: 03.09.2021) su cui basare l'approvazione.

La documentazione presentata soddisfa sostanzialmente i requisiti minimi previsti dalla LPT per poter prendere in esame la richiesta di approvazione del Piano direttore.

2.12 Modifiche in relazione ai programmi d'agglomerato di 3a generazione

Il 7 agosto 2018 il Dipartimento del territorio ha trasmesso al DATEC per approvazione diverse schede di Piano direttore in relazione ai programmi d'agglomerato di 3a generazione. Le modifiche riguardano le seguenti schede:

- R/M 2 Agglomerato del Locarnese
- R/M 3 Agglomerato del Luganese
- R/M 4 Agglomerato del Bellinzonese
- R/M 5 Agglomerato del Mendrisiotto
- R8 Grandi generatori di traffico
- M7 Sistema ferroviario regionale
- M8 Collegamenti ferroviari transfrontalieri con l'Italia dal Mendrisiotto
- M10 Mobilità lenta

In ragione della loro forte interdipendenza sotto il profilo contenutistico, l'esame e l'approvazione delle modifiche apportate al Piano direttore sono stati integrati nella presente procedura («congiunzione delle procedure»).

2.2 Oggetto e rilevanza del rapporto d'esame

Lo scopo della procedura d'esame è chiarire se il Piano direttore sia conforme al diritto federale. Determinanti per l'esame sono in particolare le disposizioni della LPT e dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio (OPT; RS 700.1). L'esame dei settori «strategia cantonale di sviluppo territoriale» e «insediamenti» si fonda inoltre sull'integrazione della Guida alla pianificazione direttrice e sulle Direttive tecniche sulle zone edificabili.

La conformità al diritto dei progetti e degli azzonamenti previsti nel Piano direttore viene verificata sommariamente ed eventuali dubbi vanno segnalati con trasparenza. Il Piano direttore approvato dal Consiglio federale serve a fare in modo che, sulla base di considerazioni di ordine territoriale, si giunga celermente a una decisione sui progetti che sia conforme alla legge, vincolante per i proprietari fondiari e che tenga conto delle priorità e delle valutazioni riportate nel Piano direttore. Di per sé, tuttavia, il Piano direttore non funge da garanzia della legalità dei progetti o degli azzonamenti di cui sopra.

2.3 Svolgimento della procedura d'approvazione

Nell'ambito della procedura d'esame e approvazione delle modifiche apportate al Piano direttore in applicazione della LPT, i membri della Conferenza della Confederazione sull'assetto del territorio (CAT) sono stati invitati a prendere posizione sul progetto con e-mail del 18 luglio 2018. L'adattamento in relazione ai programmi d'agglomerato di 3a generazione è stato trasmesso elettronicamente alla CAT il 12 settembre 2018.

I pareri riguardanti aspetti materiali sono stati integrati nel presente rapporto d'esame e sono stati espressi dai seguenti enti: Ufficio federale delle abitazioni (UFAB), Ufficio federale dell'ambiente (UFAM), Ufficio federale dei trasporti (UFT), Ferrovie federali svizzere (FFS), Amministrazione federale delle finanze (AFF) e Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio (CFNP). Esprimersi sui capitoli concernenti la LPT 1 spetta in primo luogo all'ARE.

Con lettera del 26 settembre 2018, sono stati invitati a esprimere un parere sull'adattamento del Piano direttore del Cantone Ticino i Cantoni dei Grigioni, di Uri e del Vallese. Questi non hanno opposto riserve sostanziali all'approvazione del documento. Nel rapporto d'esame è stata inclusa la richiesta del Cantone dei Grigioni relativa alla parte limitrofa della regione Moesa.

Con lettera del 15 marzo 2019 inviata al Dipartimento del territorio, è stata data la possibilità al Cantone Ticino di formulare le proprie osservazioni sul progetto di rapporto d'esame. Il 10 aprile 2019 si è tenuto un incontro tra i servizi cantonali della pianificazione del territorio e l'ARE per discutere il progetto di rapporto. In seguito alle discussioni, l'ARE ha rivisto il documento inviandone al Dipartimento del territorio una versione modificata il 15 agosto 2019 affinché il Dipartimento potesse esprimersi in merito. Con lettera del 16 ottobre 2019, il Capo del Dipartimento del territorio ha preso posizione sul rapporto d'esame. In questa lettera chiedeva di stralciare o modificare le riserve o i mandati formulati in diversi punti del progetto di rapporto d'esame. Ne sono alcuni esempi le SAC, le deroghe previste per i Comuni del retroterra e della montagna per quanto concerne il mandato di prevedere zone di pianificazione, la gestione delle zone per il lavoro, l'evoluzione demografica nelle schede R/M2–R/M5 nonché il collegamento ciclistico sul Ticino (Magadino–Gordola).

A causa dei ricorsi al Gran Consiglio ticinese, il Consiglio federale non ha potuto approvare il Piano direttore entro la fine di aprile 2019 (scadenza del periodo transitorio LPT1).

Per quanto riguarda i contenuti del Piano direttore relativi alla LPT1 e inoltrati con la nuova richiesta di approvazione del 22 settembre 2021, l'ARE ha constatato che non possono più essere approvati in questa forma a causa della mutata situazione iniziale. In occasione dell'incontro del 2 marzo 2022,

il Dipartimento del territorio e l'ARE hanno discusso dei passi successivi da intraprendere, convenendo che il Consiglio federale avrebbe apportato, in sede di approvazione, direttamente al testo del Piano direttore le modifiche necessarie affinché quest'ultimo soddisfi i requisiti previsti dalla LPT riveduta. In occasione degli incontri del 25 marzo e del 27 aprile 2022, l'ARE ha discusso ed elaborato con il servizio cantonale della pianificazione del territorio gli adeguamenti necessari.

Con lettera del 29 giugno 2022 inviata al Dipartimento del territorio, è stata data la possibilità al Cantone Ticino di formulare le proprie osservazioni sul progetto di rapporto d'esame. Con lettera del 31 agosto 2022, il Capo del Dipartimento del territorio ha preso posizione sul rapporto d'esame, e in particolare su quattro elementi: la presa in considerazione degli scenari demografici cantonali più recenti, in particolare per quanto concerne il calcolo del tasso di sfruttamento delle zone edificabili; il termine fissato per l'invio da parte del Cantone all'ARE di un rapporto intermedio sulla plausibilità della conformità della metodologia utilizzata per il dimensionamento delle zone edificabili iscritta nel piano direttore cantonale con l'articolo 15 della LPT; i mandati stabiliti dalla Confederazione in relazione al rispetto da parte del Cantone del contingente di SDA attribuitogli dal relativo piano settoriale; la cancellazione delle disposizioni relative alle deroghe ai Comuni del retroterra e della montagna e zone edificabili d'interesse sovracomunale. L'ARE ha tenuto conto di questi commenti per quanto possibile nel presente rapporto di riesame.

3 Procedura

3.1 Collaborazione con le autorità e partecipazione

3.11 Collaborazione con la Confederazione

Come disposto nell'articolo 9 capoverso 2 OPT, all'inizio dei lavori di rielaborazione del proprio Piano direttore il Cantone ha provveduto a informare l'ARE delle proprie intenzioni. Durante i lavori di revisione hanno avuto luogo diversi colloqui tra il servizio specializzato del Cantone e l'ARE. La Confederazione ha concluso la fase di esame preliminare con rapporto del 28 febbraio 2018.

3.12 Collaborazione con i Cantoni limitrofi e con i Paesi esteri confinanti, informazione e partecipazione della popolazione

L'adattamento del Piano direttore è stato oggetto di deposito pubblico dal 19 giugno al 19 ottobre 2017. Comuni, enti regionali di sviluppo (ERS), associazioni, partiti politici, cantoni limitrofi, regioni italiane nonché privati cittadini hanno così avuto la possibilità di pronunciarsi sulle modifiche in applicazione della LPT. Nell'ambito della procedura di consultazione pubblica è pervenuto circa un centinaio di pareri. Per le obiezioni e i suggerimenti avanzati, come pure per il loro recepimento, si rimanda al Rapporto sulla consultazione ed esplicativo (modifiche del Piano direttore n. 12).

Le proposte di modifica delle schede relative ai quattro programmi d'agglomerato di 3a generazione sono state poste in consultazione pubblica tra dicembre 2015 e aprile 2016. Gli esiti di tale consultazione sono documentati nel Rapporto sulla consultazione ed esplicativo (modifiche del Piano direttore n. 11).

È stata pertanto assicurata un'adeguata informazione e partecipazione della popolazione conformemente all'articolo 4 LPT.

4 Valutazione delle modifiche del Piano direttore in base alla LPT riveduta

Premessa

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.

4.1 Strategia cantonale di sviluppo territoriale

Nel quadro del presente adattamento del Piano direttore, la vigente scheda R1 Modello territoriale cantonale è stata rielaborata in maniera sostanziale e, in particolare, integrata con indicazioni sui tipi di spazi (2.3.3 Gli spazi funzionali) nonché con stime riguardo all'evoluzione demografica e dei posti di lavoro prevista per l'orizzonte temporale di riferimento del Piano direttore, che ora si estende fino al 2050 (vedi sopra).

Centri e spazi funzionali

Con il presente adattamento del Piano direttore, in Ticino vengono a crearsi quattro agglomerati con le rispettive aree d'influenza e non più tre come in precedenza. La Confederazione conferma che questo cambiamento rispecchia una chiara configurazione del territorio cantonale ed è in linea con i quattro programmi d'agglomerato. Nella scheda R1 non sono definiti obiettivi territoriali specifici per gli agglomerati, poiché le principali sfide – riguardanti soprattutto il coordinamento fra insediamenti e trasporti – figurano già nelle singole schede degli agglomerati.

Negli obiettivi (2.3.1 I quattro agglomerati e le rispettive aree d'influenza) viene menzionata l'intenzione di promuovere le relazioni intercantonali, specificando che alle quattro aree spetta anche un compito di promozione delle relazioni, in particolare quelle con il Cantone dei Grigioni (distretto del Moesano). Nel parere espresso in merito al presente adattamento del Piano direttore, il Cantone dei Grigioni ha richiamato l'attenzione sul fatto che l'asse di traffico A13 San Bernardino della regione Moesa è sempre più congestionato anche a causa dello sviluppo dinamico del Cantone Ticino. Il Cantone dei Grigioni auspica pertanto che la parte limitrofa della regione Moesa sia inclusa in tutti i processi di pianificazione pertinenti come parte integrante dello spazio funzionale Bellinzonese e Tre Valli, questo anche e soprattutto nell'ambito del futuro programma d'agglomerato Bellinzonese.

Secondo la Confederazione, la gerarchia delle centralità basata sulle quattro tipologie (2.3.2) definita nel Modello territoriale cantonale è chiara e comprensibile e corrisponde al Progetto territoriale Svizzera.

Anche i cinque spazi funzionali (2.3.3: centro, suburbano, periurbano, retroterra e montagna), con gli obiettivi specifici in materia di coordinamento insediamenti/trasporti, qualità insediativa e crescita

della popolazione, sono convincenti. Non si tratta tuttavia di veri e propri spazi funzionali, ma piuttosto di tipi di spazi ai sensi dell'integrazione della Guida alla pianificazione direttrice.

L'indicazione relativa agli edifici tradizionali sparsi nel territorio (rustici) riportata al terzo punto del numero 2.3.3 (c. Il retroterra e la montagna rappresentano il territorio della tradizione) è stata modificata soltanto in misura minima per dare seguito al mandato assegnato in sede di esame preliminare. Essa rimane di conseguenza poco chiara e rischia di creare aspettative troppo elevate. Per il recupero e la conservazione, quali abitazioni di vacanza, di edifici tradizionali sparsi nel territorio (rustici), il diritto federale e le specifiche pianificazioni cantonali impongono limiti rigorosi, che rimangono vincolanti (Scheda di coordinamento 8.5/P3, Piano di utilizzazione cantonale dei paesaggi con edifici e impianti protetti ai sensi della Scheda di coordinamento P3 (ex 8.5) del Piano direttore cantonale).

Carta di sintesi del Modello territoriale

Nella fase di esame preliminare, il Cantone è stato invitato a completare il Modello territoriale cantonale con una carta di sintesi. Questa rappresentazione grafica dovrebbe contenere i principali elementi strutturali strategici raffigurabili nel territorio (relativi in particolare a insediamenti, trasporti, corridoi ecc.) sulla base delle carte disponibili contenute nella scheda R1.

La nuova carta di sintesi (fig. 5), che illustra gli spazi funzionali, la rete della centralità e i quattro agglomerati con le rispettive aree d'influenza, contiene ora i principali elementi strutturali relativi al settore degli insediamenti. Le relazioni fra i vari elementi restano tuttavia vaghe: nella legenda, infatti, non vi è alcuna spiegazione riguardo alle linee rosse con le frecce. Inoltre non viene garantita una sufficiente leggibilità, soprattutto per quanto concerne la distinzione tra lo spazio funzionale «centro» e quello «suburbano» e la relativa sovrapposizione con i centri.

Mandato da svolgere in vista di un prossimo adattamento del Piano direttore

Nell'ambito di un prossimo adattamento del Piano direttore, la carta di sintesi dovrà essere modificata in modo da migliorarne la leggibilità e rendere più comprensibili le relazioni tra i vari elementi.

Crescita attesa della popolazione e dei posti di lavoro e ripartizione

Il Cantone Ticino fonda le proprie previsioni di crescita demografica sullo scenario di riferimento dell'UST del 2015, secondo il quale la popolazione aumenterà di circa 66'000 abitanti entro il 2040, fino ad arrivare a 419'000 abitanti circa, con un incremento superiore al 17 per cento rispetto all'anno di riferimento 2015.

Nel frattempo l'UST ha pubblicato gli scenari 2020, che per il Cantone Ticino prevedono cifre nettamente inferiori a quelle precedenti. Ciò significa che le ipotesi formulate nel Piano direttore inoltrato per approvazione non rientrano più nel quadro ammesso dalla legge. Alla luce della nuova situazione, il Cantone non si basa più sullo scenario di riferimento dell'UST (2015), bensì su quello «alto» (2020). Inoltre, sulla base degli scenari federali 2020, l'Ufficio cantonale di statistica ha elaborato scenari cantonali: quello «alto» cantonale prevede una maggior crescita demografica rispetto a quello «alto» federale, poiché tiene conto di un rallentamento dell'emigrazione cantonale negli ultimi anni (2018-2020). Tuttavia, questa crescita rimane significativamente inferiore rispetto a quella prevista originariamente nel Piano direttore inoltrato per approvazione. Considerata la volatilità delle ipotesi di crescita demografica, la motivazione esposta dal Cantone per allontanarsi dallo scenario «alto» dell'UST appare accettabile. La Confederazione accetta quindi l'utilizzo dello scenario cantonale «alto» 2020 come ipotesi di crescita della popolazione per la strategia cantonale di sviluppo territoriale.

Per quanto riguarda i posti di lavoro, fino al 2040 nel Piano direttore inoltrato per esame il Cantone prevedeva un aumento di circa 39'000 unità, per un totale di 268'000 posti di lavoro. Anche le

ipotesi sull'andamento dei posti di lavoro devono essere orientate ai nuovi scenari, rivedendo al ribasso le stime, in base all'attuale rapporto fra posti di lavoro ed abitanti, pari a 0.67.

A causa del tempo intercorso dall'inoltro del Piano direttore, per entrambi i valori è stato adeguato anche il periodo di riferimento (dal 2020 al 2040/2050). In sede di approvazione da parte del Consiglio federale, quest'ultimo modifica direttamente il Piano direttore di conseguenza.

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 [...]»

Per quanto concerne la distribuzione della crescita demografica, il Cantone parte dal presupposto che la ripartizione della futura popolazione tra i quattro agglomerati con le rispettive aree d'influenza rimarrà sostanzialmente invariata rispetto alla situazione odierna. Le stime circa la futura ripartizione tra gli spazi funzionali (scheda R1, 2.3.3) sono di carattere qualitativo: si parla infatti di una crescita «più sostenuta» per lo spazio funzionale «centro» e quello «suburbano», «più contenuta» per lo spazio «periurbano» e «mantenuta e se possibile incrementata» per le zone del retroterra e della montagna. Nella scheda R1 il Cantone dichiara inoltre che lo sviluppo insediativo all'interno dei singoli spazi funzionali «centro», «suburbano» e «periurbano» dovrebbe essere sempre più indirizzato verso zone centrali e ben servite dai trasporti pubblici, mentre negli spazi funzionali «retroterra» e «montagna» deve concentrarsi principalmente sul recupero della sostanza edilizia esistente. La Confederazione ritiene che questi obiettivi qualitativi a livello di Modello territoriale siano fundamentalmente appropriati per indirizzare lo sviluppo degli insediamenti verso zone adeguate.

Altri temi

La scheda R1 Modello territoriale contiene anzitutto la configurazione del territorio e lo sviluppo degli insediamenti, possibile ora nel quadro dell'attuazione della LPT riveduta. Secondo i requisiti di un modello territoriale cantonale globale che affronti per gradi tutti i temi della pianificazione territoriale, nel progetto in esame diversi ambiti sono ancora troppo succinti o non ci sono riferimenti agli spazi naturali, alle grandi aree agricole e alla protezione dei terreni coltivati. Mancano anche considerazioni strategiche sul tema dell'energia.

Mandato da svolgere in vista di un prossimo adattamento del Piano direttore

Nell'ottica di un modello territoriale globale (ev. in vista di una rielaborazione del Piano direttore oltre la parte Insediamenti), la strategia di sviluppo territoriale del Cantone andrà completata in un secondo momento anche negli ambiti natura, paesaggio, agricoltura ed energia.

4.2 Coordinamento fra insediamenti e trasporti

In base alle nuove disposizioni della LPT, il Piano direttore deve indicare come assicura il coordinamento fra insediamenti e trasporti nonché un'urbanizzazione razionale che permetta di risparmiare superfici (art. 8a cpv. 1 lett. b LPT). Inoltre, i luoghi destinati all'abitazione e al lavoro vanno ripartiti razionalmente e pianificati prioritariamente in luoghi dotati di una rete adeguata di trasporti pubblici (art. 3 cpv. 3 lett. a LPT).

Il Piano direttore definisce vari obiettivi e principi per il coordinamento tra gli insediamenti e i trasporti, tra cui R6, 2. Indirizzi, lettera i.: «Lo sviluppo e l'aumento della densità insediativa è coordinato con le reti di mobilità esistenti e di quelle pianificate, in particolare del trasporto pubblico e della mobilità lenta». Indica inoltre alcuni principi per la concentrazione dello sviluppo insediativo nei luoghi strategici (R1, 2.3.3 Gli spazi funzionali) e per il potenziamento dello sviluppo insediativo nelle zone ben servite dai trasporti pubblici (R6, 2. Indirizzi: lett. e. ed i.).

L'UFT rileva che qualsiasi ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria motivato da misure relative agli insediamenti presuppone che il Parlamento si pronunci nell'ambito di una fase di ampliamento PROSSIF.

Requisiti di allacciamento alle reti di mobilità

Nella fase di esame preliminare, il Cantone è stato invitato a concretizzare i requisiti di allacciamento alle reti di mobilità per le zone di sviluppo prioritarie, i grandi generatori di traffico e le aree di riconversione (TMP, TP, TL).

Poiché per il momento il Cantone non intende creare nuove zone di sviluppo prioritarie o grandi generatori di traffico, ha deciso di non concretizzare i suddetti requisiti nell'ambito del presente adattamento del Piano direttore. Dovrà tuttavia indicarli nel Piano direttore qualora decidesse di pianificare nuove zone di sviluppo prioritarie (luoghi strategici, grandi generatori di traffico o aree di riconversione).

Richiesta di approfondimento futuro

Il Cantone dovrà concretizzare nel Piano direttore i requisiti di allacciamento alle reti di mobilità al più tardi quando saranno pianificate nuove zone di sviluppo prioritarie (luoghi strategici), zone per grandi generatori di traffico o aree di riconversione.

Grandi generatori di traffico (GGT)

L'attuale scheda R8 Grandi generatori di traffico (GGT) indica, tra le altre cose, i criteri per selezionare i comparti potenzialmente idonei per nuovi GGT. Tali indicazioni si prestano in maniera soddisfacente a orientare verso ubicazioni idonee i GGT ai sensi della LPT riveduta.

Coordinamento tra Piano direttore e programmi d'agglomerato

Mediante le schede esistenti relative ai programmi d'agglomerato Locarnese, Luganese, Bellinzonese e Mendrisiotto (R/M 2, R/M 3, R/M 4, R/M 5, approvazione del DATEC del 10.12.2014), il Cantone ha già provveduto a garantire un coordinamento soddisfacente tra i programmi d'agglomerato (di 2a generazione) e il Piano direttore.

Per integrare i contenuti della 3a generazione di programmi d'agglomerato, il Cantone ha sottoposto all'ARE, per esame e approvazione, l'adattamento delle schede R/M 2, R/M 3, R/M 4, R/M 5 (cfr. anche cap. 5). Le nuove schede precisano inoltre le indicazioni di carattere generale fornite dal Piano direttore in relazione agli ambiti insediamenti, mobilità, natura e paesaggio.

Questa procedura assicura un coordinamento ottimale tra il Piano direttore e i programmi d'agglomerato.

4.3 Sviluppo centripeto e rinnovamento degli insediamenti

In base ai nuovi disposti della LPT riveduta, nell'ambito degli insediamenti il Piano direttore deve, tra gli altri punti, indicare le misure finalizzate a uno sviluppo degli insediamenti centripeto e di elevata qualità e le misure volte a rafforzare il rinnovamento degli insediamenti (art. 8a cpv. 1 lett. c LPT).

Aspetti generali / Lo sviluppo centripeto di qualità

La scheda R6, 2. Indirizzi enuncia numerosi principi per lo sviluppo centripeto e la qualità degli insediamenti, riguardanti in particolare gli spazi pubblici, le aree verdi, la mobilitazione delle riserve di terreni edificabili e uno sfruttamento più efficace delle zone insediative attuali. In vista di un dimensionamento delle zone edificabili conforme alla LPT, per la Confederazione emergono le seguenti osservazioni sui contenuti del Piano direttore al punto 2 «Indirizzi – Lo Sviluppo centripeto di qualità».

Lettera a

Le zone edificabili comunali devono essere dimensionate secondo il fabbisogno all'orizzonte di 15 anni.

Lettera d

La mobilitazione delle riserve nei terreni edificabili sotto sfruttati ha la priorità rispetto a quella nei terreni edificabili liberi.

Lettera e

La Confederazione approva il requisito di mobilitare riserve in luoghi strategici, ma questo non significa che il requisito non debba valere in altri luoghi.

Lettera f

L'incremento delle potenzialità edificatorie dev'essere orientato al fabbisogno.

Lettera g

Per ragioni di chiarezza si precisa che con «riduzione delle potenzialità edificatorie» oltre a «riduzioni di parametri edilizi» si intende anche «dezonamenti» (Legge sullo sviluppo territoriale, LST, art. 98a Fondo cantonale per lo sviluppo centripeto).

Modifiche nell'ambito dell'approvazione

Il capitolo 2 «Indirizzi» della scheda R6 del Piano direttore è approvato nel tenore seguente:

«a. Le zone edificabili comunali devono essere dimensionate secondo gli obiettivi di sviluppo il fabbisogno all'orizzonte di 15 anni, stabilito in funzione della presumibile crescita auspicata a livello locale, regionale e cantonale.»

«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 terreni liberi).»

«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 per conseguire gli obiettivi di sviluppo il fabbisogno e solo se l'incremento è compatibile [...]»

«g. La riduzione delle potenzialità edificatorie (dezonamento e diminuzione dei parametri edilizi), va perseguita nei luoghi [...]»

Questi principi sono integrati dalla scheda R10 (Indirizzi e misure). Essa dà indicazioni generali sulla progettazione degli spazi pubblici, sulla conservazione del patrimonio architettonico, sulla mescolanza sociale degli insediamenti e altre ancora.

Secondo il punto 3.3 della scheda, i Comuni elaborano un «programma d'azione comunale» per lo sviluppo centripeto di qualità; questo programma è anche la base per il ridimensionamento delle zone edificabili sovradimensionate (3.2 d.).

Sfruttamento delle riserve di utilizzazione

Conformemente alla scheda R6, indicazione 3.2 b., una misura atta a garantire lo sviluppo centripeto degli insediamenti consiste nel rilevare e aggiornare regolarmente lo stato dello sfruttamento dei terreni edificabili su scala comunale mediante il compendio di cui all'allegato 3. Nell'ottica federale è importante che le riserve di utilizzazione vengano sfruttate, garantendo così un effettivo sviluppo centripeto nella pratica. Le modifiche alla LST entrate in vigore il 1° gennaio 2022 forniscono un importante contributo in tal senso. È importante altresì che, in sede di approvazione dei piani di utilizzazione, il Cantone verifichi se vi sono ostacoli alle misure di densificazione e di sfruttamento delle riserve di utilizzazione.

Luoghi strategici e poli di sviluppo

Secondo quanto stabilito nella scheda R6, lo sviluppo insediativo va concentrato nei luoghi strategici (2. Indirizzi, lett. e.). La scheda R7 «Poli di sviluppo economico (PSE)» in vigore definisce obiettivi e misure per lo sviluppo e la promozione di zone per il lavoro centrali e ben servite nonché criteri di localizzazione e PSE con indicazioni territoriali precise.

Indici minimi di sfruttamento

In sede di esame preliminare è stato raccomandato al Cantone di inserire, nelle indicazioni sullo sviluppo centripeto degli insediamenti, disposizioni concrete sulla densificazione (p. es. indici minimi di sfruttamento in caso di cambiamento di destinazione o in zone di riconversione).

Conformemente alle Linee guida cantonali (settembre 2021) i Comuni sono tenuti a definire indici minimi di sfruttamento nei propri piani di utilizzazione (cfr. pag. 36: «determinazione di parametri edificatori minimi [per esempio indici di sfruttamento, indici di edificabilità...]»).

Nelle schede «Rete urbana» e «Mobilità» relative agli agglomerati di Lugano, Bellinzona, Locarno e Mendrisio (modifiche, oggetto dell'esame e approvazione) sono definite, per le misure inserite nei programmi d'agglomerato, zone di densificazione e riconversione con precisa indicazione territoriale.

Sebbene il Piano direttore in sé non contenga gli indici minimi di sfruttamento, i requisiti richiesti possono comunque considerarsi soddisfatti perché le Linee guida cantonali prevedono che i Comuni siano tenuti a specificare nei piani di utilizzazione i parametri edificatori minimi relativi alle località strategiche (p. es. attraverso gli indici di sfruttamento, gli indici di edificabilità o le altezze degli edifici). Oltre a ciò, i programmi d'agglomerato contengono misure aggiuntive.

Riserva in vista dell'approvazione

Per l'indicazione dei parametri edificatori minimi in località strategiche il Cantone Ticino è invitato ad attuare le misure della scheda R6 relative a quanto stabilito nelle Linee guida cantonali di settembre 2021.

Qualità degli insediamenti

La scheda R10 Qualità degli insediamenti contiene obiettivi e misure dettagliati in merito alla promozione della qualità degli insediamenti, tra cui per esempio: il disegno della trama viaria al fine di migliorarne l'attrattiva per tutti gli utenti, il recupero di spazi liberi piacevoli e qualificati nonché il disegno e la valorizzazione delle aree verdi in prossimità degli insediamenti. Il Cantone è intenzionato a elaborare e diffondere specifiche direttive e linee guida in materia, a promuovere concorsi di urbanistica e architettura e a offrire un apposito sostegno, anche finanziario, alle iniziative in tale ambito (3.1 Misure prioritarie).

Promozione di alloggi a pigione sostenibile

Il Piano direttore invita i Comuni a promuovere, nell'ambito del loro piano di utilizzazione, alloggi a pigione sostenibile, ad esempio fissando quote minime di alloggi di questo tipo (R6, 3.4 a.), considerando gli intendimenti del Piano cantonale dell'alloggio. La Confederazione raccomanda al Cantone di fornire sostegno ai Comuni nell'adempimento di tale compito.

Legge sullo sviluppo territoriale (LST)

La garanzia della disponibilità dei terreni per attuare quanto definito dal Piano direttore in materia di sviluppo insediativo centripeto (sfruttamento delle riserve in zona edificabile) è sancita dall'art. 87a della LST, entrato in vigore il 1° gennaio 2022. Una disposizione di questa legge consente ai comuni di prevedere un obbligo di costruzione nel loro piano regolatore per alcuni luoghi strategici. Tuttavia, questa disposizione non sembra applicarsi alle zone esistenti, riguarda solo una frazione delle zone edificabili ed è presentata come facoltativa. Oltre a queste lacune, l'ARE sottolinea che la garanzia della disponibilità delle zone edificabili può essere ottenuta anche senza ricorrere allo strumento della legislazione cantonale. I contenuti delle modifiche della LST non sono tuttavia oggetto della presente procedura d'esame e approvazione.

Per quanto concerne i settori relativi allo sviluppo centripeto degli insediamenti e alla qualità degli insediamenti, il Piano direttore del Cantone Ticino contiene nel complesso principi e disposizioni soddisfacenti in vista degli ulteriori passi pianificatori. L'unica eccezione è rappresentata dalla mancanza di disposizioni in merito agli indici minimi di sfruttamento. Pertanto, nell'ambito della collaborazione con i Comuni, il Cantone dovrà provvedere affinché tali principi e disposizioni ricevano il peso che meritano nella pratica.

4.4 Comprensorio insediativo

Ai sensi dell'articolo 8a capoverso 1 lettera a LPT, il Piano direttore cantonale deve indicare le dimensioni complessive delle superfici insediative, la loro distribuzione nel Cantone e le misure atte a garantire il coordinamento regionale della loro espansione.

Indicazione del comprensorio insediativo (cap. 3.1)

Secondo la scheda R6 3.1 a., le zone edificabili non possono in linea di principio essere ampliate e formano il «comprensorio insediativo cantonale ai sensi della LPT». Le zone edificabili in vigore, e quindi il comprensorio insediativo, hanno un'estensione di 11'203 ettari. Dando tali indicazioni, il Cantone fornisce dati quantitativi esaustivi sul proprio comprensorio insediativo, conformemente alla variante C.

Dal testo della scheda R6 del Piano direttore non risulta tuttavia chiaro a quale periodo vada applicata l'indicazione del comprensorio insediativo. Secondo la definizione data nella Guida alla

pianificazione direttrice, il comprensorio insediativo deve essere definito per l'orizzonte temporale del Piano direttore. Poiché secondo il capitolo 4.1 del presente rapporto, le prognosi di sviluppo basate sullo scenario cantonale «alto» 2020 fanno ora riferimento al 2050 (e non al 2040 come nel Piano direttore inoltrato nel 2021), la Confederazione parte dal presupposto che anche per il comprensorio insediativo venga utilizzato lo stesso orizzonte temporale e lo stesso scenario. Il testo del Piano direttore viene completato in tal senso.

Il Cantone esamina l'estensione del comprensorio insediativo stabilita nel Piano direttore (11'203 ha) sulla base dei calcoli plausibilizzati e dei piani d'azione dei Comuni, ed eventualmente procede ad adattamenti. Il Cantone è tenuto a presentare, ogni quattro anni, un rendiconto contenente le riflessioni fatte in merito all'estensione e alla ripartizione del comprensorio insediativo.

Conformemente alle disposizioni contenute nella Guida, nel caso in cui il comprensorio insediativo venga stabilito in termini quantitativi (variante C), deve essere fornita un'indicazione sulla sua futura distribuzione territoriale. Nella scheda R6 (3.1 a.) viene indicato che le zone edificabili in vigore rappresentano il comprensorio insediativo cantonale.

Secondo quanto indicato al punto 3.1 b., sono ammesse le modifiche del perimetro delle zone edificabili finalizzate a un miglior uso del territorio, ma tali modifiche vanno compensate immediatamente. Conformemente al punto 3.1 c., a titolo eccezionale il Cantone può delimitare nuove zone di interesse cantonale, la cui compensazione deve essere effettuata entro cinque anni. Nel caso di limitate rettifiche dei confini delle zone edificabili, invece, non è necessaria alcuna compensazione (v. 3.1 e.). Secondo la Confederazione, nel limite del possibile va perseguita una sovracompensazione in entrambi i casi. Una sovracompensazione è necessaria qualora sia indispensabile per raggiungere un tasso cantonale di sfruttamento complessivo del 100 per cento. Inoltre, nel caso 3.1 c. la compensazione o sovracompensazione non va attuata «in un secondo tempo, ma al più tardi entro cinque anni», bensì «immediatamente». Il testo del Piano direttore viene adeguato in tal senso.

Il meccanismo di compensazione previsto nel Piano direttore (R6, 3.1 b. e c.) presuppone che siano presenti sufficienti superfici per la compensazione. A tal fine il Cantone può adottare misure di salvaguardia della pianificazione (art. 56 LST).

Le suddette indicazioni possono essere approvate alle condizioni riportate qui di seguito.

- Gli ampliamenti delle zone edificabili secondo i punti 3.1 b., c. ed e. non devono superare le dimensioni complessive del comprensorio insediativo.
- Come per il punto 3.1 e., anche le modifiche secondo il punto 3.1 b. sono limitate rettifiche effettuate a livello locale. L'ARE fa riferimento alle spiegazioni fornite dal servizio specializzato cantonale nella riunione del 10 aprile 2019.
- Il punto 3.1 c. cita «a titolo eccezionale, il Cantone, in collaborazione con i Comuni, può delimitare nuove zone per insediamenti di preminente interesse cantonale (ospedali, servizi di pronto intervento, zone produttive mirate, ecc.)». L'eccezione lascia aperte le interpretazioni in merito alle possibili ulteriori deroghe. Il testo del Piano direttore è modificato in modo da definire in modo più chiaro i casi eccezionali. Se vengono delimitate nuove zone per il lavoro, queste devono essere conformi alla gestione di queste zone, conformemente all'articolo 30a capoverso 2 OPT.
- Al più tardi in concomitanza con la delimitazione di nuove zone edificabili di interesse cantonale (3.1 c.), il Cantone definirà nel Piano direttore i criteri territoriali da soddisfare per poter effettuare gli adattamenti menzionati (tra questi, p. es., i criteri riguardanti la migliore protezione possibile delle SAC, l'accessibilità, gli insediamenti, la protezione della natura e del paesaggio, l'agricoltura, i pericoli naturali ecc.).

- Secondo il nuovo capoverso (d.) introdotto dal Gran Consiglio, i Comuni possono eccezionalmente delimitare nuove zone per insediamenti di preminente interesse pubblico sovracomunale. Per poter garantire un dimensionamento corretto delle zone per il lavoro e di quelle per edifici e impianti pubblici alla luce dell'evoluzione della popolazione e dei posti di lavoro minore del previsto, le eccezioni devono rimanere limitate a progetti di interesse cantonale. Questo vale in particolare anche per non superare l'estensione massima autorizzata per il comprensorio insediativo. Per i progetti comunali e sovracomunali vanno utilizzate in primis le riserve di zone edificabili e le riserve interne. Inoltre, le utilizzazioni menzionate (servizi di pronto intervento, zone produttive mirate, infrastrutture pubbliche) sono generalmente di interesse cantonale, e quindi rientrano già nelle eccezioni di cui al punto 3.1 c. Il capoverso d viene invece stralciato dal testo del Piano direttore.

Modifiche nell'ambito dell'approvazione

Il capitolo 3.1 della scheda R6 del Piano direttore è approvato nel tenore seguente:

«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. [...]. 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 zone produttive mirate, ecc.) che: [...]

Per questi casi il compenso può essere definito in un secondo tempo, ma al più tardi entro cinque anni deve avvenire immediatamente, se necessario, in misura maggiore rispetto alle superfici azionate. Eventuali nuove zone per il lavoro devono essere conformi alla gestione delle zone per il lavoro secondo l'articolo 30a capoverso 2 OPT.»

d. Abrogata

Riserva in vista dell'approvazione

Le indicazioni relative alle modifiche del perimetro delle zone edificabili (cfr. cap. 3.1 lett. b ed e del Piano direttore) sono approvate a condizione che si tratti di limitate rettifiche a livello locale.

Mandato da svolgere in vista di un prossimo adattamento del Piano direttore

Al più tardi in concomitanza con la delimitazione di nuove zone edificabili di interesse cantonale (cfr. cap. 3.1 lett. c del Piano direttore), il Cantone Ticino definirà nel Piano direttore i criteri territoriali da soddisfare per poter effettuare gli adattamenti menzionati.

Mandato relativo al rendiconto

Il Cantone è tenuto, nell'ambito del rendiconto quadriennale, a presentare le considerazioni fatte in merito all'estensione e alla ripartizione del comprensorio insediativo.

Comprensorio insediativo e SAC

Le indicazioni relative al comprensorio insediativo e alle zone edificabili contenute nel Piano direttore devono assicurare che sia rispettata anche in futuro l'estensione minima (3'500 ha) prevista nel

piano settoriale SAC. Secondo lo stato aggiornato al 31.12.2021, il censimento cantonale delle SAC ammonta a 3'572 ettari. Il contingente così come previsto dal piano settoriale viene quindi rispettato solo di misura.

Si evince che il Cantone Ticino raggiunge la superficie minima di SAC prescritta con un margine ridotto. Alla luce di questo margine di manovra limitato e dei diversi progetti infrastrutturali previsti (p. es. strade nazionali, ferrovia), il Cantone Ticino è posto di fronte alla grande sfida di garantire anche in futuro la superficie minima di SAC.

Per adottare misure in tempo utile e quindi evitare il rischio che le superfici minime di SAC previste non possano più essere soddisfatte, l'andamento di queste ultime deve essere costantemente monitorato. A questo proposito, l'ARE ricorda l'obbligo, derivante dal principio P17 del piano settoriale SAC, di fornire un rendiconto su questo tema ogni quattro anni.

Nel frattempo, l'8 maggio 2020 il Consiglio federale ha adottato il piano settoriale SAC, che costituisce una base vincolante per la valutazione delle indicazioni contenute nel Piano direttore. Di conseguenza, conformemente al principio P10 del piano settoriale SAC, il Cantone Ticino deve introdurre una regolamentazione sulla compensazione nel Piano direttore, in quanto il suo inventario delle SAC non si fonda su una base di dati affidabile. La regolamentazione deve determinare in quali casi le SAC dell'inventario consumate devono essere compensate e deve esigerne una compensazione completa. Secondo il principio P9 del piano settoriale SAC, il Cantone Ticino è infatti obbligato, visto il rischio di non poter più garantire il suo contingente di SAC, a compensare le SAC consumate con una superficie di uguale estensione e qualità.

Finora, la scheda P8 Territorio agricolo del Piano direttore cantonale non conteneva una regolamentazione come quella sopra descritta. Nemmeno le disposizioni per la compensazione della superficie agricola utile nella legge cantonale sulla conservazione del territorio agricolo (910.200) soddisfano le prescrizioni dei principi menzionati. In particolare, l'articolo 10 di questa legge cantonale prevede una compensazione pecuniaria che contraddice quella di cui al principio 9. Per questo motivo il Cantone Ticino è tenuto, nell'ambito del prossimo adattamento del Piano direttore, a introdurre una regolamentazione sulla compensazione nel Piano direttore secondo i principi 9 e 10 del piano settoriale SAC e a verificare se sia necessario modificare anche l'articolo di legge di cui sopra.

Mandato in vista di un prossimo adattamento del Piano direttore

Nell'ambito del prossimo adattamento del Piano direttore, il Cantone Ticino deve introdurre una regolamentazione sulla compensazione nel Piano direttore secondo i principi P9 e P10 del piano settoriale SAC dell'8 maggio 2020.

Nel caso in cui, per effettuare degli azzonamenti, sia necessario sfruttare delle SAC, dovrà sussistere anche dal punto di vista del Cantone un obiettivo importante che non possa essere raggiunto in maniera opportuna senza tale sfruttamento (cfr. art. 30 cpv. 1^{bis} OPT). In più, dovrà essere garantito l'impiego ottimale (secondo lo stato attuale delle conoscenze) delle superfici sfruttate. Detto requisito vale per tutte le tipologie di zone edificabili. Per modificare il perimetro delle zone edificabili ai sensi della scheda R6 3.1 occorrerà pertanto garantire il rispetto di queste disposizioni. La Confederazione esorta quindi il Cantone a stabilire entro due anni nel Piano direttore un apposito criterio per tali modifiche.

Mandato in vista di un prossimo adattamento del Piano direttore

Il Cantone viene invitato ad aggiungere nel Piano direttore e nello specifico nella scheda R6 3.1 (modifiche del perimetro delle zone edificabili), entro due anni, quanto richiesto dall'articolo 30 capoverso 1^{bis} OPT.

4.5 Assicurare il dimensionamento delle zone edificabili

Ai sensi degli articoli 15 e 8a capoverso 1 lettera d LPT, il Cantone, basandosi sulle indicazioni delle Direttive tecniche sulle zone edificabili, calcola il tasso di sfruttamento e la capacità nelle sue zone per l'abitazione, miste e centrali, tenendo conto dell'evoluzione della popolazione e dei posti di lavoro attesa nei prossimi 15 anni. Il Cantone garantisce il corretto dimensionamento delle zone edificabili mediante opportune disposizioni nel Piano direttore.

Capacità e tasso di sfruttamento secondo le Direttive tecniche sulle zone edificabili

Nel calcolo originario del tasso cantonale di sfruttamento delle zone edificabili partendo dalle Direttive tecniche sulle zone edificabili, il Cantone si era basato sullo scenario di riferimento dell'UST del 2015. Per il periodo 2018–2033 risultava un tasso di sfruttamento del 99,6%.

Alla luce dei nuovi scenari 2020 dell'UST, che partono dal presupposto che l'evoluzione demografica sarà nettamente minore, il Cantone ha rifatto i calcoli. Basandosi sullo scenario «alto», per i prossimi 15 anni risulta un tasso di sfruttamento del 96,5%. L'ARE ha convalidato questo calcolo. Il tasso di sfruttamento calcolato (95,6 %) sembra plausibile per il periodo considerato (2020–2035). Inoltre, il Cantone ha effettuato ulteriori calcoli di sfruttamento partendo da ipotesi e dati diversi (scenario cantonale «alto» più elevato presupponendo un'emigrazione più contenuta, statistica delle zone edificabili 2022), giungendo a valori compresi tra il 97 e il 100 %. Per la Confederazione, il valore determinante è 95,6 % e corrisponde ai requisiti delle Direttive tecniche sulle zone edificabili. Mentre gli scenari cantonali alternativi possono essere utilizzati in una certa misura come ipotesi di crescita demografica per la strategia di sviluppo territoriale e per la plausibilizzazione del comprensorio insediativo, così come descritto nei capitoli 4.1 e 4.4 del presente rapporto, i valori superiori allo scenario «alto» dell'UST derivanti dagli scenari cantonali non possono essere utilizzati come base per il calcolo del tasso di sfruttamento cantonale: tali valori possono essere utilizzati in questo contesto specifico solo se lo sviluppo effettivo ne ha precedentemente confermato la loro correttezza su un periodo sufficientemente lungo da risultare plausibile.

Indicazioni sulle zone edificabili

I Cantoni che presentano un tasso di sfruttamento inferiore al 100% hanno zone edificabili di dimensioni complessivamente sovradimensionate e, nel Piano direttore, sono tenuti a illustrare con quali misure e secondo quali tempistiche intendono adempiere le esigenze di cui all'articolo 15 LPT, raggiungendo un tasso di sfruttamento pari almeno al 100%.

Secondo la modifica della scheda R6 del Piano direttore, le zone edificabili in vigore non possono in linea di principio essere ampliate (scheda R6, 3.1 a.). Modifiche del perimetro delle zone edificabili sono possibili a titolo eccezionale (3.1 b., migliore uso del territorio; 3.1 c., nuove zone di interesse cantonale).

Queste disposizioni sono tese a garantire che l'estensione totale delle zone edificabili non aumenti e che il tasso di sfruttamento cantonale ai sensi delle Direttive tecniche sulle zone edificabili non diminuisca. In considerazione della nuova situazione di partenza, tuttavia, questo non è più sufficiente. Il Cantone deve raggiungere quanto prima un tasso di sfruttamento delle zone residenziali, miste e centrali del 100%.

Dimensionamento delle zone edificabili (cap. 3.2)

Secondo il testo del Piano direttore, le zone edificabili nei piani regolatori sono esaminate in base ai criteri e parametri di cui agli allegati 1 e 2 della scheda R6 (3.2. a. e c.). Le zone edificabili sovradimensionate vanno ridimensionate (3.2. d).

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).

Modifiche nell'ambito dell'approvazione

Il capitolo 3.2 del Piano direttore è approvato nel tenore seguente:

«a. Il dimensionamento delle zone edificabili dei Piani regolatori va verificato in base all'art. 15 cpv. 1 della LPT. A questo scopo i Comuni utilizzano il metodo di calcolo e i criteri illustrati negli allegati 1 e 2. rispetto agli obiettivi di crescita delle unità insediative all'orizzonte di 15 anni.»

«c. Per la definizione del fabbisogno di zone edificabili, i Comuni considerano le fissare gli obiettivi di crescita delle unità insediative all'orizzonte di 15 anni ci si riferisce i parametri illustrati nell'allegato 2. Essi si fondano sulle previsioni statistiche, ponderate con le previsioni statistiche, gli obiettivi del Modello territoriale cantonale (v. scheda R1) e le prognosi 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 agli obiettivi di crescita per i prossimi 15 anni vanno ridimensionate [...]

Riserva in vista dell'approvazione

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

Mandato relativo al rendiconto

Il Cantone è tenuto a illustrare, nell'ambito di un rapporto intermedio e per la prima volta entro la fine del 2023, il modo in cui soddisfa i requisiti di cui all'articolo 15 capoverso 1 LPT.

Programma d'azione comunale per lo sviluppo centripeto (cap. 3.3)

Il Programma d'azione comunale per lo sviluppo centripeto deve in particolare permettere di «mobilitare e riordinare le riserve, sviluppare [...]» (3.3 b.). Nell'elenco manca il compito di procedere, laddove necessario, a dezonamenti.

Modifica nell'ambito dell'approvazione

Il capitolo 3.3 del Piano direttore è approvato nel tenore seguente:

«b. Il programma d'azione deve in particolare permettere di: - mobilitare, e riordinare e, per quanto necessario, ridurre le riserve; [...]

Compiti – Livello comunale (cap. 4.1)

Secondo il punto 4.1 a., i Comuni sono tenuti a verificare il dimensionamento delle zone edificabili dei Piani regolatori entro due anni dall'entrata in vigore dell'adattamento del Piano direttore. Il dimensionamento delle zone edificabili va verificato secondo il metodo di calcolo e i criteri illustrati negli allegati 1 e 2 (3.2 a.). I risultati di tale verifica devono essere trasmessi al Cantone. I Comuni con zone edificabili sovradimensionate devono applicare senza indugio le «misure di salvaguardia» necessarie.

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 sovradimensionate 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.

I piani di utilizzazione dei Comuni dovranno essere adattati sulla base dei programmi d'azione entro 3, 5 e 8 anni dalla conferma della plausibilità del dimensionamento delle zone edificabili.

I mandati relativi al dimensionamento delle zone edificabili conferiti nel Piano direttore ai Comuni, associati a un obbligo di compensazione diretta nei casi di azionamenti o modifiche del perimetro delle zone edificabili, fanno sì che il Cantone disponga sostanzialmente di strumenti soddisfacenti ed efficaci per garantire il dimensionamento delle zone edificabili.

Secondo il punto 4.1 f, tuttavia, per i Comuni del retroterra e della montagna che presentano, negli ultimi dieci anni, uno stato di equilibrio o declino demografico sono possibili deroghe all'obbligo di intraprendere misure di salvaguardia della pianificazione. Possono inoltre essere prorogati i termini per l'elaborazione del programma d'azione e l'adattamento dei Piani regolatori.

La Confederazione ritiene tuttavia che la disposizione derogatoria sulle misure di salvaguardia non debba essere interpretata come un'esonerazione per i Comuni del retroterra e della montagna. Si può presumere che anche – o a maggior ragione – i Comuni che si trovano in questi tipi di spazi, abbiano zone edificabili sovradimensionate.

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.

Modifica nell'ambito dell'approvazione

Il punto 4.1 f. concernente le deroghe all'obbligo di misure di salvaguardia della pianificazione è stralciato.

Compiti – Livello cantonale (cap. 4.2)

La Sezione dello sviluppo territoriale valuta la plausibilità del calcolo delle zone edificabili trasmesso dai Comuni e ne dà loro riscontro al più tardi entro tre mesi dalla ricezione (4.2 a.). A tale proposito la Confederazione si aspetta che il Cantone al più tardi entro la fine del 2023 (a due anni e mezzo dall'entrata in vigore del Piano direttore modificato) illustri lo stato del calcolo del dimensionamento

delle zone edificabili e della relativa plausibilizzazione, nonché delle misure di salvaguardia della pianificazione (Compiti – Livello comunale, punti 4.1 a, b e c).

Il dimensionamento delle zone edificabili di ogni Comune, dopo la valutazione della Sezione dello sviluppo territoriale, è indicato in un allegato della scheda R6 (4.2 c.). Questo allegato non è esaminato dalla Confederazione, che non considerandolo vincolante ne prende soltanto atto.

Il Consiglio di Stato applica il principio della sostituzione conformemente all'articolo 3 LST (4.2 e.). L'ARE parte dal presupposto che tale articolo si riferisce anche alla pianificazione delle utilizzazioni. Il Consiglio di Stato garantisce le deroghe ai compiti comunali di cui al punto 4.1 f. Questa frase è stralciata poiché viene abrogata la deroga stessa (4.1 f.).

Modifica nell'ambito dell'approvazione

Il capitolo 4.2 del Piano direttore è approvato nel tenore seguente:

«e. [...] Lo stesso Consiglio concede le deroghe di cui alla lett. f. dei compiti comunali.»

Riserva in vista dell'approvazione

La Confederazione prende soltanto atto dell'allegato della scheda R6 sul dimensionamento delle zone edificabili (4.2 c.), ma non lo considera vincolante.

Mandato relativo al rendiconto

Il Cantone Ticino è tenuto a illustrare, entro fine 2023, lo stato del calcolo del dimensionamento delle zone edificabili e della relativa plausibilizzazione, nonché delle misure di salvaguardia della pianificazione (cfr. cap. 4.2 lett. a e cap. 4.1 lett. b del Piano direttore).

Zone per il lavoro

Conformemente alla LPT riveduta (art. 15), le zone edificabili vanno definite in modo da soddisfare il fabbisogno prevedibile per 15 anni, principio che si applica anche alle zone per il lavoro. Stando alle spiegazioni fornite in merito all'adattamento della scheda R7, le premesse relative alla situazione delle zone per il lavoro – che è stata oggetto di un'analisi accurata nell'ambito di due diversi studi¹ – sono soddisfacenti. Come si evince dal rapporto esplicativo (pag. 28 segg.), il Cantone Ticino dispone infatti di riserve consistenti: su un totale di 1'210 ettari di zone per il lavoro, circa 200 (ovvero il 16,5 %) non sono edificati, il che sul piano aritmetico si traduce in una capacità di ulteriori 9000 posti di lavoro. Ulteriori riserve sono poi costituite da fondi sotto sfruttati, per una superficie equivalente a oltre 300 ettari.

Per quanto i valori relativi al calcolo delle capacità siano stime puramente teoriche che non tengono conto delle restrizioni, in parte legittime, poste all'effettiva disponibilità – oltre al fatto che potrebbero anche includere delle località non idonee –, le riserve nelle zone per il lavoro appaiono nel loro complesso non di meno decisamente elevate. In considerazione delle ampie riserve di superficie, la Confederazione ritiene opportuno verificare l'estensione delle zone per il lavoro e, all'occorrenza, adattarla al fabbisogno dei prossimi 15 anni.

Il Cantone tiene conto del fatto che il metodo di calcolo delle zone edificabili sovradimensionate come pure le misure riportate nella scheda R6 (n. 3.2, in particolare lett. d) trovano applicazione anche nei confronti delle zone per il lavoro. Nell'ottica federale, il mandato formulato nella scheda R6 numero 3.2

¹ Accademia di architettura e Osservatorio dello sviluppo territoriale (2017): «Aree di attività in Ticino»; Sezione dello sviluppo territoriale (2017): «Stato delle zone edificabili in Ticino»

lettera d è chiaro e va attuato in ogni caso nel rispetto delle disposizioni del diritto federale (con particolare riferimento all'art. 15 LPT).

Sistema di gestione a livello regionale delle zone per il lavoro

Conformemente all'articolo 30a capoverso 2 OPT, come presupposto per la delimitazione di nuove zone per il lavoro il Cantone deve introdurre un sistema di gestione di queste zone atto a garantire che, globalmente, vengano utilizzate con misura. Conformemente alla LPT riveduta e alla Guida della Confederazione, l'ARE si attende che i Cantoni inseriscano tra i contenuti minimi del proprio Piano direttore un riferimento al sistema di gestione delle zone per il lavoro a livello regionale oppure, in alternativa, che impartiscano un mandato per la creazione di un siffatto sistema, indicando almeno un servizio cantonale competente in materia.

Nell'ambito dell'adattamento in altra sede del Piano direttore («Modifiche del Piano direttore n. 15»), che il Dipartimento del territorio ha inoltrato alla Confederazione il 14 luglio 2020 per esame e approvazione, è stata modificata la scheda R7 «Zone per il lavoro e Poli di sviluppo economico – PSE». In questa scheda il Cantone disciplina la gestione delle zone per il lavoro e stabilisce i servizi cantonali competenti in materia. L'ARE è dell'avviso che in tal modo i requisiti di base per la gestione delle zone per il lavoro sono soddisfatti. La Confederazione, tuttavia, non ha ancora potuto concludere l'approvazione a causa di ricorsi ancora pendenti.

Monitoraggio e controlling

In sede di esame preliminare, il Cantone è stato incaricato di introdurre un sistema di monitoraggio/controlling dell'attuazione delle direttive contenute nel Piano direttore e dello sviluppo delle zone edificabili.

Il Cantone non ha ancora adempiuto tale mandato. Il Piano direttore non fa menzione di un monitoraggio/controlling dell'attuazione delle direttive in esso contenute e dello sviluppo delle zone edificabili. Secondo i requisiti posti dalla Confederazione, il Piano direttore deve attribuire i mandati necessari a garantire un controllo continuo della dimensione e dell'ubicazione delle zone edificabili e, se le esigenze lo richiedono, a predisporre opportune misure.

Mandato in vista di un prossimo adattamento del Piano direttore

Il Cantone deve introdurre un monitoraggio/controlling dell'attuazione delle direttive contenute nel Piano direttore e dello sviluppo delle zone edificabili.

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.

5 Adattamenti delle schede sugli agglomerati

5.1 Osservazioni generali

Con il presente adattamento del Piano direttore, il Cantone ha integrato le schede R/M relative agli agglomerati (approvazione del DATEC del 10.12.2014, rapporto d'esame del 28.11.2014) in base ai programmi d'agglomerato di 3a generazione (agglomerati del Locarnese, Luganese, Bellinzonese, Mendrisiotto). Nel Piano direttore sono stati inseriti i progetti pertinenti dei quattro programmi d'agglomerato di 3a generazione, misura ritenuta necessaria in vista della stipula delle convenzioni sulle prestazioni.

Nel frattempo il Cantone ha elaborato il programma d'agglomerato di 4a generazione Locarnese e il 15 settembre 2021 l'ha inoltrato all'ARE per esame. Secondo la Confederazione, la convenzione sulle prestazioni relativa alla 4a generazione non richiede necessariamente un adattamento del Piano direttore. Tuttavia, il Cantone è invitato ad adeguare la scheda R/M 2 Agglomerato del Locarnese se il programma d'agglomerato di 4a generazione dovesse contenere nuovi obiettivi e misure rilevanti ai fini del Piano direttore cantonale.

Al punto 2 (Indirizzi) delle quattro schede R/M sono inoltre stati aggiunti gli obiettivi in merito allo sviluppo centripeto degli insediamenti e al coordinamento fra insediamenti e trasporti, il che ha permesso di precisare in più punti le indicazioni contenute nelle schede R1, R6 e R10 (attuazione della LPT 1). Le sezioni relative alle misure delle schede R/M sono state integrate con le misure dei programmi di agglomerato di 3a generazione (al punto 3., Misure) per gli ambiti natura e paesaggio, insediamenti, trasporti pubblici, rete viaria e stazionamento e mobilità lenta. Così facendo sono stati inseriti nel Piano direttore anche tutti i progetti rilevanti per la pianificazione direttrice.

Con le presenti modifiche apportate alle schede sugli agglomerati, nel Cantone viene garantito in linea di principio un coordinamento ottimale tra i programmi d'agglomerato di 3a generazione e il Piano direttore cantonale.

La Confederazione ricorda che le misure in materia di circolazione stradale indicate nel piano direttore cantonale saranno approvate soprattutto se presuppongono un coordinamento a livello territoriale; tale approvazione non pregiudica però il cofinanziamento federale.

Nelle quattro schede R/M relative agli agglomerati, per ciascun agglomerato il Cantone ha provveduto a formulare delle prognosi di sviluppo demografico (numero di abitanti, posti di lavoro e posti turistici) in riferimento all'orizzonte temporale 2030 (2. Indirizzi, Insediamenti). I valori, differenziati per tipo di spazio, dovranno essere presi in debita considerazione durante la verifica dei piani di utilizzazione conformemente alle disposizioni contenute nella scheda R6.

Secondo la Confederazione, occorre chiedersi se i tassi di crescita percentuale stabiliti siano abbastanza ambiziosi da comportare un chiaro miglioramento delle quote di popolazione negli spazi «centro» e «suburbano». Ci si chiede quindi se questi valori corroborino sufficientemente gli obiettivi qualitativi concernenti un maggiore sviluppo stabiliti nella scheda R1 negli spazi «centro/suburbano». Il Cantone è pertanto tenuto a verificare, in vista del rapporto da presentare all'ARE, se l'evoluzione demografica si concentra soprattutto in queste aree, come previsto nella scheda R1. Se necessario, gli obiettivi demografici stabiliti nelle schede R/M2–R/M5 andranno adeguati nei programmi d'agglomerato di 5a generazione.

Mandato relativo al rendiconto

Nell'ambito del rapporto da presentare all'ARE ai sensi dell'articolo 9 capoverso 1 OPT, il Cantone illustrerà le variazioni demografiche tra le varie zone e verificherà in che misura è stato raggiunto l'obiettivo di indirizzare lo sviluppo verso le zone centrali e ben servite dai trasporti pubblici.

5.2 Osservazioni in merito a singole schede

R/M 2 Agglomerato del Locarnese

Al punto 3.5 (Misure Mobilità lenta) viene inserito nel Piano direttore il progetto «Nuovo collegamento verso il Gambarogno (Magadino–Gordola) con nuova passerella sul fiume Ticino» (ML 5.1) appartenente al programma d'agglomerato di 3a generazione del Locarnese. Il programma d'agglomerato di 4a generazione non comprende più questo progetto.

Poiché entrava in conflitto con una zona palustre d'importanza nazionale, nel rapporto d'esame relativo al programma d'agglomerato Locarnese tale misura è stata declassata da A a C. Nel parere in merito al presente adattamento del Piano direttore l'UFAM conferma i conflitti esistenti tra la nuova passerella e gli obiettivi di protezione della zona palustre n. 260 Piano di Magadino. Inoltre, nel comprensorio in questione, la zona palustre si sovrappone al perimetro della zona di protezione degli uccelli acquatici e migratori d'importanza nazionale (ordinanza sulle riserve d'importanza internazionale e nazionale d'uccelli acquatici e migratori, oggetto n. 119) e della zona golenale d'importanza nazionale (ordinanza sulle zone golenali, oggetto n. 169). La realizzazione di un collegamento per la mobilità lenta più a monte, nelle vicinanze dei due ponti sul fiume Ticino già esistenti (quello stradale e quello ferroviario), sarebbe possibile dal punto di vista dell'estetica paesaggistica e da quello della protezione delle zone palustri, delle zone golenali e dell'avifauna.

Nella sua lettera del 29 settembre 2020, l'UFAM spiegava nuovamente che il progetto non è compatibile con la protezione delle zone palustri: «[...] la progettata passerella ciclopedonale [...] costituisce un intervento massiccio nel paesaggio che sarebbe ammesso soltanto se potesse risolvere un problema altrettanto grave e migliorare notevolmente lo stato di protezione».

Modifica nell'ambito dell'approvazione

Il progetto «Nuovo collegamento verso il Gambarogno (Magadino–Gordola) con nuova passerella sul fiume Ticino» viene approvato a titolo di risultato intermedio (invece che dato acquisito). Per giungere al dato acquisito occorrerà stabilire un tracciato che tenga conto degli obiettivi di protezione delle zone palustri, delle zone golenali e dell'avifauna.

R/M 3 Agglomerato del Luganese

Per lo spazio «Tessuto rurale e periurbano» è stato ora formulato come obiettivo quello di identificare, rafforzare e valorizzare le centralità secondarie (in particolare i nuclei storici), frenare la dispersione degli insediamenti e mantenere le caratteristiche di insediamento estensive (2. Indirizzi, Insediamenti). Nella corrispondente misura al punto 3 (Misure) sono state annoverate tra le centralità secondarie le località di Novaggio, Arosio, Tesserete e Cadro. Come fatto nel Rapporto d'esame della Confederazione del 14 settembre 2018 in riferimento all'agglomerato del Luganese, la Confederazione sottolinea che per queste centralità secondarie non è ancora stato assicurato il coordinamento con i trasporti pubblici (TP) e che esse non corrispondono ai nodi TP secondari. Sono quindi situate in località ancora mal collegate alla rete TP.

La Confederazione constata che, diversamente da quanto avviene per gli altri agglomerati, il programma d'agglomerato Luganese e la corrispondente scheda R/M3 non contemplano misure concrete relative a una riqualifica multimodale degli assi stradali, ma solo misure di riqualifica urbana.

R/M 5 Agglomerato del Mendrisiotto

Al punto 2.3 (Strategie, Trasporti pubblici) viene ora inserita l'intenzione di «sostenere il ruolo della stazione internazionale di Chiasso quale importante nodo del traffico merci e passeggeri». Le FFS richiamano l'attenzione sul fatto che il piano dell'offerta PROSSIF FA2025 e 2035 non prevede fermate regolari a Chiasso per i treni viaggiatori internazionali a lunga distanza.

R8 Grandi generatori di traffico – GGT

Le modifiche apportate comprendono una precisazione relativa al GGT «Vedeggio», per il quale è stata aggiunta la concentrazione su due comprensori nonché una serie di disposizioni per la pianificazione dei GGT destinate ai Comuni (stato del risultato intermedio). Non si hanno osservazioni da formulare in merito.

M7 Sistema ferroviario regionale

Alla luce dei programmi d'agglomerato di 3a generazione, il Cantone ha aggiornato la scheda M7 Sistema ferroviario regionale, aggiungendo in particolare nuovi progetti al punto 3.1 (Nuove fermate).

Per quanto riguarda le fermate pianificate di cui all'allegato I (pag.16 dell'attuale Piano direttore), le FFS sottolineano che Claro, Bellinzona San Paolo e Bellinzona Saleggi non rientrano nelle pianificazioni del PROSSIF FA2035. Per motivi di capacità, queste fermate non saranno presumibilmente realizzabili prima della messa in servizio della nuova linea NFTA (Giustizia–Camorino) conformemente al piano settoriale dei trasporti, parte Infrastruttura ferroviaria (scheda di coordinamento 6.1).

Per quanto concerne le fermate esistenti nel Luganese (allegato I), le FFS richiamano l'attenzione sul fatto che, a partire dall'apertura della galleria di base del Monte Ceneri, i treni merci in transito non percorrono la tratta di montagna del Ceneri nell'ambito del regolare esercizio, bensì in occasione dei lavori di manutenzione (con cadenza settimanale) e di problemi tecnici o incidenti all'interno della galleria di base.

M8 Collegamenti ferroviari transfrontalieri con l'Italia dal Mendrisiotto

La scheda M8 è stralciata in quanto i suoi contenuti sono in buona parte datati. Gli elementi ancora attuali sono ripresi nella scheda R/M 5 Agglomerato del Mendrisiotto.

M10 Mobilità lenta

La Confederazione non ha osservazioni da fare in merito.

6 Richieste all'autorità preposta all'approvazione

Alla luce dell'esame condotto si propone che il DATEC sottoponga al Consiglio federale, sulla base dell'articolo 11 capoverso 1 OPT, la seguente decisione di approvazione.

1. Sulla base del rapporto d'esame dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) del 30 settembre 2022, si approva l'adattamento del Piano direttore del Cantone Ticino con riserva dei punti 2–13.

2. Scheda R1, 2. Indirizzi – 2.3 Le relazioni interne: la Città-Ticino

Il presente capitolo del Piano direttore è approvato nel tenore seguente:

- a) ~~«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 [...]»
- b) ~~«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 [...]»~~

3. Scheda R6, 2. Indirizzi – Lo sviluppo centripeto di qualità

Il presente capitolo del Piano direttore è approvato nel tenore seguente:

- a) ~~«a. Le zone edificabili comunali devono essere dimensionate secondo gli obiettivi di sviluppo il fabbisogno all'orizzonte di 15 anni, stabilito in funzione della presumibile crescita auspicata a livello locale, regionale e cantonale.»~~
- b) ~~«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 terreni liberi).»~~
- c) ~~«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 per conseguire gli obiettivi di sviluppo il fabbisogno e solo se l'incremento è compatibile [...]»~~
- d) ~~«g. La riduzione delle potenzialità edificatorie (dezonamento e diminuzione dei parametri edilizi), va perseguita nei luoghi [...]»~~
- e) Per l'indicazione dei parametri edificatori minimi in località strategiche il Cantone Ticino è invitato ad attuare le misure della scheda R6 relative a quanto stabilito nelle Linee guida cantonali di settembre 2021.

4. Scheda R6, 3. Misure – 3.1 Sfruttare le zone edificabili in vigore

a) Il presente capitolo del Piano direttore è approvato nel tenore seguente:

- «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. [...] 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 zone produttive mirate, ecc.) che: [...] Per questi casi il compenso può essere definito in un secondo tempo, ma al più tardi entro cinque anni 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.»

b) Punto d. abrogato.

c) Le indicazioni relative alle modifiche del perimetro delle zone edificabili (cfr. cap. 3.1 lett. b ed e del Piano direttore) sono approvate a condizione che si tratti di limitate rettifiche effettuate a livello locale.

d) Al più tardi in concomitanza con la delimitazione di nuove zone edificabili di interesse cantonale il Cantone definirà nel Piano direttore i criteri territoriali da soddisfare per poter effettuare gli adattamenti menzionati.

e) Il Cantone Ticino è tenuto, nell'ambito del rendiconto quadriennale, a illustrare le riflessioni fatte in merito alla gestione e alla ripartizione del proprio comprensorio insediativo.

5. Scheda R6, 3. Misure – 3.2 Adeguare il dimensionamento delle zone edificabili

a) Il presente capitolo del Piano direttore è approvato nel tenore seguente:

- «a. Il dimensionamento delle zone edificabili dei Piani regolatori va verificato in base all'art. 15 cpv. 1 della LPT. A questo scopo i Comuni utilizzano il metodo di calcolo e i criteri illustrati negli allegati 1 e 2, rispetto agli obiettivi di crescita delle unità insediative all'orizzonte di 15 anni.»

- «c. Per la definizione del fabbisogno di zone edificabili, i Comuni considerano le fissare gli obiettivi di crescita delle unità insediative all'orizzonte di 15 anni ci si riferisce ai parametri illustrati nell'allegato 2. Essi si fondano sulle previsioni statistiche, ponderate con le previsioni statistiche, gli obiettivi del Modello territoriale cantonale (v. scheda R1) e le prognosi 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 agli obiettivi di crescita per i prossimi 15 anni vanno ridimensionate [...]»

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

c) Il Cantone Ticino è tenuto a illustrare, nell'ambito di un rapporto intermedio e per la prima volta entro la fine del 2023, il modo in cui soddisfa i requisiti di cui all'articolo 15 capoverso 1 LPT.

6. Scheda R6, 3. Misure – 3.3 Elaborare e attuare un programma d'azione comunale per lo sviluppo centripeto di qualità

Il presente capitolo del Piano direttore è approvato nel tenore seguente:

«b. Il programma d'azione deve in particolare permettere di: - mobilitare e riordinare e, per quanto necessario, ridurre le riserve; [...]»

7. Scheda R6, 4. Compiti – 4.1 Livello comunale

Il punto 4.1 f. concernente le deroghe all'obbligo di misure di salvaguardia della pianificazione è stralciato.

8. Scheda R6, 4. Compiti – 4.2 Livello cantonale

Il presente capitolo del Piano direttore è approvato nel tenore seguente:

- a) *«e. [...] ~~Lo stesso Consiglio concede le deroghe di cui alla lett f. dei compiti comunali.~~»*
- b) La Confederazione prende soltanto atto dell'allegato della scheda R6 sul dimensionamento delle zone edificabili (cfr. cap. 4.2 lett. c del Piano direttore), ma non lo considera vincolante.
- c) Il Cantone Ticino è tenuto, entro la fine del 2023, a illustrare lo stato del calcolo del dimensionamento delle zone edificabili e della relativa plausibilizzazione, nonché delle misure di salvaguardia della pianificazione (cfr. cap. 4.2 lett. a e cap. 4.1 lett. b del Piano direttore).

9. Schede R/M2–R/M5 (Modifiche delle schede in relazione ai programmi d'agglomerato di 3a generazione)

Nell'ambito del rendiconto ai sensi dell'articolo 9 capoverso 1 OPT, il Cantone Ticino è invitato a illustrare le variazioni demografiche tra le varie zone e a verificare in che misura è stato raggiunto l'obiettivo di indirizzare l'evoluzione demografica verso le zone centrali e ben servite dai trasporti pubblici.

10. Scheda R/M 2 Agglomerato del Locarnese

Il progetto «nuovo collegamento verso il Gambarogno (Magadino-Gordola) con nuova passerella sul fiume Ticino» viene approvato a titolo di «risultato intermedio» (invece che «dato acquisito»). Per giungere al «dato acquisito» il Cantone Ticino è invitato a stabilire un tracciato che tenga conto degli obiettivi di protezione delle zone palustri, delle zone golenali e dell'avifauna.

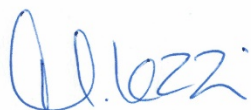
11. Entro due anni il Cantone Ticino è chiamato a:

- a) modificare la carta di sintesi del Piano direttore in modo da migliorarne la leggibilità e rendere più comprensibili le relazioni esistenti tra i vari elementi;
- b) aggiungere nel testo del Piano direttore, e nello specifico nella scheda R6, 3.1 Sfruttare le zone edificabili in vigore (modifiche del perimetro delle zone edificabili), quanto richiesto dall'articolo 30 capoverso 1^{bis} OPT;

- c) introdurre un monitoraggio/controlling dell'attuazione delle direttive contenute nel Piano direttore e dello sviluppo delle zone edificabili.
12. Il Cantone Ticino è incaricato, nell'ambito di una rielaborazione del Piano direttore, di:
- a) integrare la propria strategia cantonale di sviluppo territoriale nell'ottica di un modello territoriale globale, provvedendo a completarla in un secondo momento anche negli ambiti natura, paesaggio, agricoltura ed energia;
 - b) concretizzare i requisiti di allacciamento alle reti di mobilità nel Piano direttore al più tardi quando saranno pianificate nuove zone di sviluppo prioritarie (luoghi strategici), zone per grandi generatori di traffico o aree di riconversione.
13. Nell'ambito del prossimo adattamento del Piano direttore, il Cantone Ticino dovrà introdurre una regolamentazione sulla compensazione nel Piano direttore, secondo i principi P9 e P10 del piano settoriale SAC dell'8 maggio 2020.

La presente decisione costituisce un'approvazione ai sensi dell'articolo 38a capoverso 2 della legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 700). Ne consegue che i capoversi 2 e 3 dell'articolo 38a LPT non trovano più applicazione nel Cantone Ticino.

Ufficio federale dello sviluppo territoriale
La Direttrice



Dr. Maria Lezzi