



---

Attuazione della revisione parziale del 15 giugno 2012 della legge del  
22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio

## Direttive tecniche sulle zone edificabili

Approvate dalla Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della  
pianificazione del territorio e dell'ambiente il 7 marzo 2014 e dal Dipartimento federa-  
le dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni il 17 marzo 2014

---

### Indice

1	Premessa .....	2
1.1	Contesto.....	2
1.2	Elaborazione delle direttive tecniche sulle zone edificabili .....	2
2	Classificazione, contenuto e campo d'applicazione delle direttive tecniche sulle zone edificabili.....	3
3	Indicazioni per definire il dimensionamento cantonale delle zone per l'abitazione, miste e centrali .	4
3.1	In generale .....	4
3.2	Statistica: calcolo del consumo di superficie delle zone edificabili dei Comuni 2012 e valore mediano del consumo di superficie delle zone edificabili .....	4
3.3	Piano direttore: definizione dei parametri complementari (da parte del Cantone, nel quadro delle direttive emanate dalla Confederazione) .....	6
3.4	Piano direttore: calcolo della capacità e del tasso di sfruttamento cantonale (da parte del Cantone) .....	7
3.5	Piano direttore: valutazione dei calcoli fatti dal Cantone (da parte dell'ARE) .....	8
3.6	Casi particolari .....	9
4	Indicazioni che concernono altri tipi di zone nel Cantone .....	10
4.1	Indicazioni riguardanti le zone per il lavoro (art. 30a cpv. 2 OPT).....	10
4.2	Cambiamento di destinazione da zone per il lavoro a zone per l'abitazione, miste e centrali .....	10
4.3	Altre zone edificabili .....	11
5	Applicazione delle indicazioni alla collaborazione tra Confederazione e Cantone .....	12
5.1	Collaborazione Confederazione-Cantone in materia di zone edificabili .....	12
5.2	Esame e approvazione del piano direttore cantonale .....	12
5.3	Controllo e elaborazione del rapporto.....	13
	Allegato I: Cartina della tipologia dei Comuni UFS 22 .....	14

## **1 Premessa**

### **1.1 Contesto**

La revisione parziale del 15 giugno 2012 della legge del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 700) ha permesso in particolare di adattare l'articolo 15 relativo alle zone edificabili e di completarlo con nuovi requisiti. Inoltre, l'articolo 8a LPT disciplina i contenuti del piano direttore nell'ambito degli insediamenti. Le nuove disposizioni mirano a favorire uno sviluppo insediativo centripeto e a coordinare le dimensioni e l'ubicazione delle zone edificabili in modo da impedire un'ulteriore dispersione incontrollata. A seguito della revisione parziale della LPT è stata ritirata l'Iniziativa per il paesaggio, che chiedeva, tra l'altro, una moratoria di 20 anni per quanto riguarda l'ampliamento delle zone edificabili. In occasione della votazione referendaria del 3 marzo 2013 sulla modifica della legge, i votanti svizzeri hanno accolto a larga maggioranza gli obiettivi perseguiti con le nuove disposizioni.

Secondo l'articolo 15 capoverso 5 LPT, la Confederazione e i Cantoni devono elaborare congiuntamente direttive tecniche per l'assegnazione di terreni alle zone edificabili, segnatamente per il calcolo del fabbisogno di tali zone.

### **1.2 Elaborazione delle direttive tecniche sulle zone edificabili**

Dopo l'accettazione della revisione della legge sulla pianificazione del territorio, è stato istituito un gruppo di lavoro per elaborare le basi necessarie all'attuazione delle nuove disposizioni. Si tratta in particolare di:

- le modifiche dell'ordinanza del 28 giugno 200 sulla pianificazione del territorio (OPT; RS 700.1);
- l'Integrazione della Guida alla pianificazione direttrice;
- le direttive tecniche sulle zone edificabili secondo l'articolo 15 capoverso 5 LPT (presente documento).

Il gruppo di lavoro era composto da rappresentanti della Confederazione (Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE, Ufficio federale di giustizia UFG), dei Cantoni (direttore della Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente DCPA, presidente della Conferenza svizzera dei pianificatori cantonali COPC e altri sette membri della COPC), da un rappresentante dell'Associazione dei Comuni svizzeri e da un rappresentante dell'Unione delle città svizzere. Il gruppo di lavoro è stato guidato dalla direttrice dell'ARE.

Il 28 agosto 2013 il Consiglio federale ha dato avvio alla procedura di consultazione sui progetti concernenti gli strumenti d'attuazione summenzionati. La consultazione si è conclusa alla fine di novembre 2013. Il rapporto con i risultati della consultazione è disponibile in internet alla pagina <http://www.are.admin.ch/LPT1>, documento «Risultati della procedura di consultazione sull'avamprogetto di revisione parziale dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio, sulle direttive tecniche sulle zone edificabili e sull'Integrazione della Guida alla pianificazione direttrice».

## 2 Classificazione, contenuto e campo d'applicazione delle direttive tecniche sulle zone edificabili

Le presenti direttive adempiono il mandato dell'articolo 15 capoverso 5 LPT, secondo cui la Confederazione e i Cantoni devono elaborare congiuntamente direttive tecniche per l'assegnazione di terreni alle zone edificabili, segnatamente per il calcolo del fabbisogno di tali zone.

Nel messaggio del 20 gennaio 2010 del Consiglio federale concernente questa revisione parziale (FF 2010 931) alla pagina 956 si legge: «A causa della molteplicità dei metodi in uso per il calcolo del fabbisogno di terreni edificabili, vi sono notevoli differenze fra un Cantone e l'altro per quanto riguarda il dimensionamento delle zone edificabili. Pertanto, nell'AP-LSTe era stata introdotta una disposizione in virtù della quale sarebbe spettato al Consiglio federale precisare i requisiti necessari per incorporare terreno nelle zone edificabili e, in particolare, le modalità per determinare il fabbisogno di terreni edificabili. Per rispondere a una critica sollevata da più parti nell'ambito della procedura di consultazione, la competenza in questione spetterà congiuntamente alla Confederazione e ai Cantoni (cpv. 4). Questa soluzione comporta che ci si limiti a direttive tecniche, le quali, pur se prive di carattere vincolante, sono comunque efficaci grazie alle competenze specialistiche che vi figurano.»

Le presenti direttive tecniche non vogliono limitare l'impiego dei metodi utilizzati nei diversi Cantoni. **Il metodo descritto in queste direttive è determinante per la collaborazione tra Confederazione e Cantoni per quanto riguarda le zone edificabili, segnatamente in relazione alla dimensione complessiva della zona edificabile all'interno del Cantone. Per quel che che concerne la distribuzione delle zone edificabili nei Comuni questo metodo non riveste nessuna importanza di rilievo: infatti la scelta del modello da applicare spetta ai Cantoni.** Le presenti direttive sono quindi destinate principalmente alle autorità federali e cantonali.

Il capitolo 3 presenta i metodi e le basi statistiche per la definizione del margine di manovra del Cantone nella definizione della grandezza delle zone per l'abitazione, delle zone miste e di quelle centrali. Il capitolo 4 contiene le disposizioni per le altre tipologie, in particolare per le zone per il lavoro.

Il capitolo 5 indica come e in quali tappe della collaborazione tra Confederazione e Cantone si applicano le indicazioni delle direttive tecniche. Lo strumento centrale di questa collaborazione è il piano direttore cantonale. Secondo l'articolo 8a LPT il piano direttore cantonale deve definire il modo per assicurare che le zone edificabili rispettino le indicazioni previste all'articolo 15 LPT. Inoltre deve contenere delle indicazioni sulla dimensione e la distribuzione delle superfici insediative. Grazie alla definizione delle superfici insediative, il piano direttore cantonale rappresenta un importante quadro di riferimento per la ripartizione territoriale delle nuove zone edificabili, per migliorare la posizione delle zone edificabili non ancora edificate («trasferimento» di zone edificabili) e, se necessario, per la suddivisione in più fasi e la distribuzione territoriale dei dezonamenti. Secondo l'articolo 8a LPT, il piano direttore cantonale deve inoltre definire le misure finalizzate a uno sviluppo degli insediamenti centripeto e di elevata qualità, le misure volte a rafforzare il rinnovamento degli insediamenti e le misure per assicurare il coordinamento tra insediamenti e trasporti. Le presenti direttive tecniche non entrano nei dettagli di queste tematiche che sono approfondite nell'Integrazione della Guida alla pianificazione direttrice.

Per quanto concerne la delimitazione delle zone edificabili occorre tener conto, oltre alle disposizioni contenute nel piano direttore, di molteplici aspetti qualitativi indicati negli articoli 1 e 3 della LPT. Il principio della concentrazione delle zone edificabili non perde ad esempio la sua importanza, anzi l'accento messo sulla densificazione verso l'interno gli conferisce ancora maggiore attualità. Infatti, laddove sarà possibile, le zone edificabili già edificate dovranno essere meglio utilizzate prima di autorizzare nuove costruzioni o procedere addirittura ad azzonamenti (cfr. capitolo 4.2, pag. 10 in basso). Questo principio acquista maggiore valenza tanto più pregiati sono i terreni.

### 3 Indicazioni per definire il dimensionamento cantonale delle zone per l'abitazione, miste e centrali

#### 3.1 In generale

Nel Cantone il dimensionamento delle zone edificabili in zone per l'abitazione, miste e centrali (tipologie di utilizzazione principali 11,13 e 14 secondo il modello di geodati minimo «Piano di utilizzazione» del 12.12.2011<sup>1</sup>) viene calcolato in base al consumo di superficie delle zone edificabili, cioè la superficie edificabile sfruttata per abitante<sup>2</sup> e per addetto in equivalente a tempo pieno<sup>3</sup> secondo l'art. 30a cpv. 1 OPT (di seguito definita come «fabbisogno di superfici»). Queste tre utilizzazioni rappresentano il 70 per cento delle superfici edificabili su cui vive o lavora il 79 per cento di abitanti e persone occupate.

Quando il Cantone definisce il proprio fabbisogno complessivo di zone per l'abitazione, miste e centrali deve partire dal fatto che nei Comuni che lo compongono il fabbisogno in zone edificabili, suddiviso nelle rispettive tipologie (zone per l'abitazione, miste e centrali), per abitante e per addetto in equivalente a tempo non deve aumentare. Secondo quanto definito dall'articolo 30a cpv. 1 prima frase OPT il valore massimo che il Cantone ha il diritto di fare computare corrisponde al valore definito per i Comuni che lo compongono. Inoltre, il fabbisogno massimo di superficie richiesto che il Cantone può fare computare non deve superare il valore raggiunto dalla metà delle unità territoriali comparabili (art. 30a cpv. 1 seconda frase OPT). Il significato pratico delle asserzioni precedenti è illustrato di seguito.

#### 3.2 Statistica: calcolo del consumo di superficie delle zone edificabili dei Comuni 2012 e valore mediano del consumo di superficie delle zone edificabili

Sulla base dei dati disponibili nella statistica delle zone edificabili della Svizzera 2012<sup>4</sup> è stato calcolato il consumo di superficie delle zone edificabili dei Comuni svizzeri. La superficie edificabile già edificata (secondo l'ipotesi 1 della statistica delle zone edificabili della Svizzera) è poi stata divisa per il numero di abitanti e addetto in equivalente a tempo pieno che risiedevano o lavoravano, nell'area in questione all'inizio del 2012.

La tipologia dei Comuni definita dall'Ufficio federale di statistica (22 tipi di Comuni)<sup>5</sup> rappresenta la base che permette di paragonare i Comuni svizzeri, per esprimere delle indicazioni, se del caso, sulla dimensione della zona edificabile nel Cantone preso nel suo insieme. Per quanto riguarda il dimensionamento delle zone edificabili, si parte dal presupposto che in Comuni appartenenti alla stessa tipolo-

<sup>1</sup> Si veda la documentazione sul modello in tedesco e francese, su internet alla pagina <http://www.are.admin.ch/DimZE>, cifra 7.3.2, pag. 20.

<sup>2</sup> Base per il numero di abitanti: Statistica della popolazione e delle economie domestiche (STATPOP) del 31.12.2011.

<sup>3</sup> Base per il numero di persone occupate: Statistica della struttura delle imprese (STATEMENT); per i calcoli statistici descritti in questo capitolo sono stati utilizzati i risultati provvisori al 31.12.2011. Generalmente non viene impiegato il valore che si riferisce al numero di persone ma la trasformazione di questo valore in addetti in equivalente a tempo pieno dato che le indagini statistiche hanno mostrato che il fabbisogno di superficie per addetto in equivalente a tempo pieno è meglio correlato con il numero di abitanti rispetto al numero di persone occupate; si utilizza quindi il termine di «*addetto in equivalente a tempo pieno*».

Attualmente il periodo di riferimento per la statistica è il mese di dicembre, maggio per il settore primario (agricoltura), non rilevante in questo contesto. Questo modo di procedere verrà modificato a partire dal 2017 con i dati riferiti al 2015, in cui si utilizzeranno i valori medi riferiti all'intero anno.

Grazie alle osservazioni espresse dalla DCPA in occasione dell'approvazione, in cui si faceva riferimento alle preoccupazioni di un Cantone, il DATEC ha appreso che nel computo degli addetti in equivalente a tempo pieno, per i quali si tiene conto solo in parte dei posti di lavoro occupati stagionalmente, i Cantoni turistici potevano risultare ingiustamente penalizzati. Per quanto spiegato all'inizio di questa nota e al capitolo 4.3 il DATEC ritiene che ciò non si avvererà. Qualora, in un determinato Cantone, delle anomalie statistiche dovessero portare a importanti distorsioni, occorrerà cercare delle soluzioni tra Cantoni e Confederazione per riuscire a mitigarle.

<sup>4</sup> Questo riguarda sia la superficie delle zone edificabili e il numero di abitanti e di addetti in equivalente a tempo pieno, come pure la classificazione dei Comuni secondo la tipologia dei Comuni (per quanto riguarda l'attualizzazione dei dati si veda il capitolo 3.2, ultimo paragrafo).

<sup>5</sup> Per le spiegazioni teoriche riguardanti queste tipologie si veda il documento «Recensement fédéral de la population 2000, Les niveaux géographiques de la suisse, OFS 2005» (in internet alla pagina <http://www.are.admin.ch/DimZE>), Capitolo 5 pag. 115 ss. in tedesco e francese.

Vengono utilizzate le strutture dei Comuni del 2012 (secondo lo stato della statistica delle zone edificabili), in internet come documento Excel «Die Raumgliederungen der Schweiz 2012» - MS-Excel Version - 01.01.2012, in tedesco e francese alla pagina: <http://www.are.admin.ch/DimZE>. In relazione alla problematica delle fusioni comunali si veda il capitolo «Fusioni comunali», pag.9.

gia sia possibile raggiungere lo stesso basso fabbisogno di superficie di zone edificabili.<sup>6</sup> Il primo limite che a detta della Confederazione non dovrebbe essere superato è il valore mediano (valore centrale/mediana): il valore massimo che il Cantone può computare per il consumo di superficie delle zone edificabili dei singoli Comuni corrisponde al valore raggiunto dalla metà di tutti i Comuni della rispettiva tipologia di Comune (cfr. art. 30a cpv. 1 seconda frase OPT).

**Tabella 1: Valore mediano del consumo di superficie delle zone edificabili secondo il tipo di Comune per le zone per l'abitazione, miste e centrali, m<sup>2</sup> di superficie di zone edificabili per abitante e addetto in equivalente a tempo pieno**

Tipologia	Descrizione	Valore mediano zone per l'abitazione	Valore mediano zone miste	Valore mediano zone centrali
1	Centri grandi (CG)	55	49	31
2	Centri medi (CM)	105	79	38
3	Centri piccoli (CP)	151	129	73
4	Centri di regioni periferiche (CPE)	212	188	110
5	Comuni con redditi elevati (RE)	290	135	140
6	Comuni turistici (TT)	419	223	163
7	Comuni semituristici (TST)	502	264	230
8	Comuni con istituzioni collettive (THI)	295	287	217
9	Comuni del posto di lavoro di regioni metropolitane (ME)	148	112	110
10	Comuni suburbani di regioni metropolitane (MS)	161	124	126
11	Comuni periurbani di regioni metropolitane (MP)	250	203	183
12	Comuni del posto di lavoro di regioni non metropolitane (NE)	183	176	126
13	Comuni suburbani di regioni non metropolitane (NS)	160	146	122
14	Comuni periurbani di regioni non metropolitane (NP)	273	245	198
15	Comuni di pendolari in partenza a forte immigrazione (NAL)	292	280	263
16	Comuni di pendolari in partenza a debole immigrazione (NAU)	335	316	291
17	Comuni industriali e terziari (SIT)	271	233	177
18	Comuni industriali (SI)	277	247	194
19	Comuni agricoli e industriali (SAI)	317	294	272
20	Comuni agricoli e terziari (SAT)	338	315	287
21	Comuni agricoli (SA)	368	325	339
22	Comuni con forte regressione demografica (SR)	617	314	476

I valori reali del consumo di superficie delle zone edificabili relativi al 2012, secondo il valore mediano indicato sopra, rappresentano il secondo limite del consumo di superficie delle zone edificabili che il Cantone può far computare quale superficie massima da attribuire a ogni Comune (art. 30a cpv. 1 prima frase OPT).

Per il Cantone è determinante il minore tra i due limiti (valori reali 2012 o valore mediano), come illustrato nell'esempio seguente:

<sup>6</sup> Diversi Cantoni emanano delle indicazioni all'attenzione dei Comuni affinché essi si avvalgano di questo metodo e alcuni richiedono inoltre che i Comuni non superino il valore del consumo di superficie delle zone edificabili dei migliori 10 Comuni o del 25 per cento dei Comuni paragonabili. Visto che i dati statistici concernenti i singoli Comuni servono solo a dare un'indicazione relativa all'intero Cantone si può desumere che eventuali casi particolari relativi a singoli Comuni non pregiudichino i risultati dell'intero Cantone.

**Esempio: definizione del consumo di superficie delle zone edificabili massimo computabile per le zone centrali in determinati Comuni della tipologia dei Comuni 14<sup>7</sup>**

Valore mediano del consumo di superficie delle zone edificabili per le zone centrali in determinati Comuni della tipologia 14: <b>198 m<sup>2</sup> / abitante e addetto in equivalente a tempo pieno</b>				
Comune A	50	<b>50</b>		
Comune B		150	<b>150</b>	
Comune C			<b>198</b>	← 250
Comune D			<b>198</b>	← 350

**Nero:** consumo di superficie delle zone edificabili nelle zone centrali del Comune preso in considerazione secondo la statistica

**Grassetto corsivo:** consumo di superficie delle zone edificabili massimo computabile nelle zone centrali del Comune preso in considerazione

Per la valutazione del consumo di superficie delle zone edificabili massimo computabile delle zone edificabili *cantonal*<sup>7</sup> (**grassetto corsivo** nella tabella sopra) si effettua di regola *solo un calcolo*. In questo modo non si deve aggiornare costantemente il valore mediano. Sarebbe comunque auspicabile attualizzare a medio termine i valori medi e di conseguenza i valori massimi computabili. Viste le conseguenze legate ad una simile operazione è necessario che ciò avvenga nell'ambito di un adattamento delle presenti direttive tecniche, sempre congiuntamente tra Confederazione e Cantoni.

### 3.3 Piano direttore: definizione dei parametri complementari (da parte del Cantone, nel quadro delle direttive emanate dalla Confederazione)

I parametri seguenti vengono definiti dal Cantone e servono al calcolo della capacità cantonale come descritto nel capitolo 3.4.

Parametro	Indicazione della Confederazione
Consumo di superficie delle zone edificabili determinante per ogni Comune <sup>8</sup> , per le zone per l'abitazione, miste e centrali	I valori possono corrispondere al massimo al valore definito per quel tipo di Comune e possono al massimo raggiungere il valore mediano della rispettiva tipologia di Comune (si veda sopra, capitolo 3.2)
Numero di periodi della pianificazione dell'utilizzazione <sup>9</sup> entro i quali deve avvenire lo sfruttamento delle capacità nelle zone edificabili non ancora edificate	Il valore deve essere minore o uguale a 3

<sup>7</sup> Il Cantone può dichiarare come determinante anche un valore più basso del valore massimo computabile. Ciò avviene attraverso il primo parametro definito dal Cantone secondo il capitolo 3.3.

<sup>8</sup> Per quanto riguarda le fusioni comunali si veda il capitolo «Fusioni comunali», pag. 9.

<sup>9</sup> Per periodo della pianificazione dell'utilizzazione si intende un orizzonte temporale di 15 anni.

Il Cantone definisce anche lo scenario della crescita demografica e del numero di persone occupate. Si tratta di una delle premesse più importanti riguardanti il calcolo del tasso cantonale d'utilizzazione come presentato di seguito.

Parametro	Indicazione della Confederazione
Scenario di crescita della popolazione e delle persone occupate (art. 5a cpv. 1-2 OPT).	<p>Si consiglia di partire dallo scenario <i>medio</i> dell'UFS<sup>10</sup>. È possibile fare delle ipotesi di crescita maggiori. Per il calcolo delle dimensioni massime autorizzate delle zone edificabili è possibile impiegare delle ipotesi di crescita più alte dello scenario <i>alto</i> dell'UFS solo se le stesse sono state confermate dallo sviluppo reale (dettagli al capitolo 3.4).</p> <p>Anche lo scenario di crescita per le persone occupate non deve in linea di massima superare lo scenario alto dell'UFS definito per la crescita della popolazione. In via eccezionale può essere più alto nel caso in cui il Cantone dimostri che ciò è plausibile (art. 5a cpv. 2 lettera b OPT), in particolare se negli anni passati il numero delle persone occupate è sempre cresciuto più rapidamente di quello della popolazione e se questo aumento era più grande dello scenario alto dell'UFS per la crescita della popolazione.</p>

Per quanto riguarda la zona edificabile si adotta il medesimo valore massimo differenziato computabile del consumo di superficie delle zone edificabili, sia che essa sia edificata o meno (si veda l'esempio a pag. 6). Nelle zone edificabili già edificate, per i Comuni che non hanno ancora superato il valore mediano, il Cantone contabilizza in un primo tempo solo 1/3 di capacità supplementari nell'applicazione del valore mediano (o un valore più alto definito dal Cantone<sup>11</sup>). Infatti, esso parte dal presupposto che queste capacità verranno sfruttate completamente non subito ma solo in tre periodi di pianificazione (o meno se lo definisce il Cantone) (nella figura a pagina 8 queste capacità vengono definite come riserve «a lungo termine»). Nelle zone edificabili non edificate vale sin dall'inizio il valore massimo computabile (riportato in **grassetto e corsivo** nella tabella del capitolo 3.2)

### 3.4 Piano direttore: calcolo della capacità e del tasso di sfruttamento cantonale (da parte del Cantone)

Il Cantone calcola la capacità cantonale e il tasso di sfruttamento sulla base dei parametri determinati. Per quanto riguarda la superficie delle zone edificabili, il numero di abitanti e di addetti in equivalente a tempo pieno utilizza i dati più attuali. I valori massimi computabili per unità territoriale paragonabile non vengono aggiornati regolarmente (si veda sopra, capitolo 3.2., ultimo paragrafo). Non avrebbe nemmeno senso aggiornare regolarmente eventuali valori determinanti più bassi decisi dai Cantoni.

La capacità cantonale viene calcolata in base alla superficie delle zone edificabili (sempre per ogni tipo di zona e Comune) e al consumo di superficie delle zone edificabili determinante<sup>12</sup> (anche per ogni tipo di zona e Comune). Le capacità delle zone edificabili edificate e non edificate vengono addizionate.

<sup>10</sup> Gli scenari dell'UFS, a cui si fa riferimento in queste direttive, sono sempre gli scenari dello sviluppo demografico relativi ai diversi Cantoni (in internet alla pagina: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/it/index.html> > Temi > 01 – Popolazione > Evoluzione futura della popolazione > Dati, indicatori – scenari cantonali). Valgono sempre gli scenari più attuali.

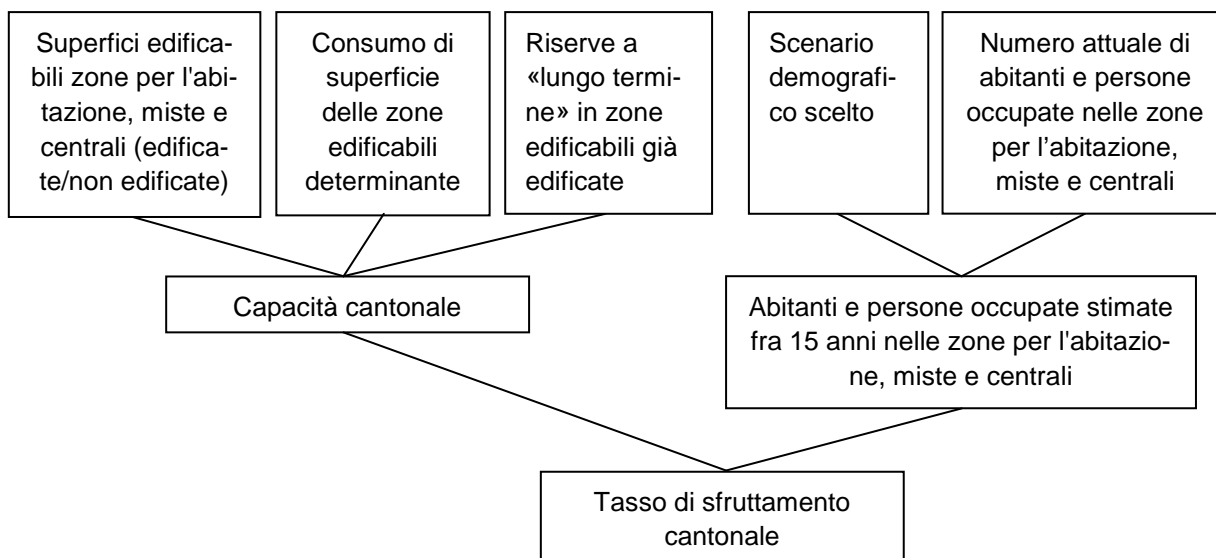
<sup>11</sup> Conformemente al secondo parametro fissato dal Cantone secondo la descrizione all'inizio del presente capitolo.

<sup>12</sup> Determinante è o il consumo di superficie delle zone edificabili massimo computabile, come nell'esempio del capitolo 3.3, o un valore più basso che il Cantone ha dichiarato come determinante secondo il primo parametro definito dal Cantone al capitolo 3.3.

La popolazione e il numero di persone occupate che fra 15 anni risiederanno nelle zone per l'abitazione, miste e centrali vengono stimate sulla base dei dati attuali e del tasso di crescita demografica e delle persone occupate definite nello scenario scelto<sup>13</sup>.

Il Cantone deve inasprire le proprie indicazioni riguardanti le zone per l'abitazione, miste e centrali (art. 5a cpv. 2 OPT) qualora prevedesse una crescita del numero di abitanti o di persone occupate più rapida rispetto a quanto previsto dallo scenario alto dell'UFS. Nella misura in cui la crescita si riveli effettivamente più alta, il Cantone può delimitare secondo questo scenario delle zone edificabili supplementari, senza adattare il piano direttore e senza dover richiedere la relativa autorizzazione.

Il tasso di sfruttamento cantonale corrisponde al numero stimato di abitanti e di persone occupate, diviso per la capacità cantonale computata.



Se secondo questo calcolo il tasso di sfruttamento delle zone per l'abitazione, miste e centrali dell'intero Cantone previsto fra 15 anni è minore al 100 per cento, significa che queste zone sono sovradimensionate.

### 3.5 Piano direttore: valutazione dei calcoli fatti dal Cantone (da parte dell'ARE)

L'ARE controlla se i parametri definiti dal Cantone sono plausibili e se sono state rispettate le indicazioni federali. Maggiori dettagli sul tema possono essere evinti dall'Integrazione della Guida alla pianificazione direttrice.

<sup>13</sup> La legge impone di definire la grandezza della zona edificabile in base al fabbisogno prevedibile per i prossimi 15 anni. Ciò è tuttavia legato a molte variabili; ne consegue che le dimensioni vanno considerate come una stima. Questa incertezza si rispecchia nell'ampiezza delle ipotesi che i Cantoni possono assumere e nei limiti, in generale a loro vantaggio, delle indicazioni emanate dalla Confederazione. Una volta che sono decise le ipotesi si tratta effettivamente solo di effettuare un calcolo matematico, tenendo comunque sempre presente che le ipotesi possono essere soggette a modifiche anche importanti.



### **3.6 Casi particolari**

#### *3.6.1 Territori soggetti a spopolamento*

Nei territori soggetti a spopolamento è difficile densificare l'utilizzazione. Gli abitanti e le persone occupate che restano rimangono nelle zone già edificate. Un sistema per aumentare la densità è di procedere al dezonamento di una parte delle zone edificabili già edificate e concentrare l'utilizzazione nelle restanti zone edificabili. Fino ad un certo punto questi effetti possono venir compensati all'interno del Cantone, ma può anche succedere che in un determinato Cantone questi effetti raggiungano un'ampiezza tale da non poter più essere sostenibili. In questo caso sarebbe auspicabile che nell'ambito del piano direttore si cerchino soluzioni tra Confederazione e Cantone. Sono in particolare i Comuni descritti dalla tipologia dei Comuni con il numero 22 (Comuni con forte regressione demografica) a comporre questi territori. Risulta ad esempio plausibile che nelle zone in cui è in atto lo spopolamento non vengano prese in considerazione le riserve «a lungo termine» (vedi capitolo 3.3 ultimo paragrafo, pag. 7). Determinate facilitazioni dovrebbero però essere subordinate al fatto che, per questi territori, vanno trovate misure ad hoc.

#### *3.6.2 Fusioni comunali*

Nel caso di fusioni comunali, per non ridurre il grado di minuziosità, si potrà in futuro attribuire la superficie delle zone edificabili alla tipologia di Comune secondo la classificazione valida dall'inizio del 2012 (l'unità territoriale paragonabile ai sensi dell'art. 30a cpv. 2 seconda frase OPT è quindi il Comune secondo lo stato al 2012). Laddove, dopo il 2007, sia avvenuta la fusione di più di tre Comuni e sia nato un nuovo Comune con un valore mediano più basso (vedi tabella 1 pag. 5) è possibile, su richiesta del Cantone, adeguarlo allo stato dei Comuni della Statistica delle zone edificabili 2007.

## **4 Indicazioni che concernono altri tipi di zone nel Cantone**

A causa dell'eterogeneità e della complessità delle situazioni reali non è possibile definire delle grandezze di valutazione sostenibili per le zone edificabili che non siano zone per l'abitazione, miste o centrali. In particolare non è possibile mettere direttamente in relazione il consumo di superficie con il numero di persone che usufruiscono di queste superfici, come è stato invece fatto nel precedente capitolo per le zone per l'abitazione, miste e centrali. Per valutare il fabbisogno di queste tipologie di zone per i prossimi 15 anni occorre quindi applicare per ogni singolo caso concreto dei criteri di plausibilità generali, come secondo il diritto finora in vigore. Inoltre, per singoli tipi di zone vengono applicate delle misure o delle indicazioni puntuali allo scopo di promuovere una delimitazione e un uso parsimonioso di queste zone.

### **4.1 Indicazioni riguardanti le zone per il lavoro (art. 30a cpv. 2 OPT)**

Vista la mancanza di criteri quantitativi occorre avvalersi di indicazioni qualitative.

La condizione necessaria per procedere a nuovi azionamenti è che esista a livello cantonale una gestione delle zone per il lavoro che possa giustificare il fabbisogno. L'obiettivo della gestione delle zone per il lavoro è quello di ottimizzare costantemente, a livello regionale, l'uso parsimonioso e adeguato del suolo. Al contempo essa si preoccupa di mettere a disposizione le superfici e gli spazi richiesti dall'economia e di sostenere lo sviluppo delle aree secondo le indicazioni delle autorità e della politica. Centrali in questo senso sono le attività commerciali già implementate (attività commerciali locali) e le potenziali nuove aziende interessate ad avviare un'attività.

Fra i compiti della gestione delle zone per il lavoro rientrano ad esempio:

- la gestione di una visione regionale;
- la gestione attiva dello sfruttamento delle zone per il lavoro anche nell'ottica di potenziali sinergie.

La gestione delle zone per il lavoro può essere esercitata direttamente dal Cantone oppure delegata a spazi funzionali, regioni o, come compito di utilità pubblica con obbligo di renderne conto al Cantone, anche a privati. A riguardo si possono considerare le specificità.

### **4.2 Cambiamento di destinazione da zone per il lavoro a zone per l'abitazione, miste e centrali**

Prima di definire nuove zone per l'abitazione, miste o centrali su superfici coltivate o su altre aree non edificabili, occorre sfruttare aree industriali dismesse o altre zone già edificate ma non più utilizzate. Si tratta di un'evidenza che ha le sue origini negli obiettivi e nei fondamenti su cui poggia la LPT (cfr. capitolo 2 ultimo paragrafo). I cambiamenti di destinazione da zone per il lavoro a zone per l'abitazione, miste o centrali vengono privilegiati dal fatto che non devono rispettare i requisiti fissati dall'articolo 15 capoverso 4 LPT. Visto che spesso lo sfruttamento di aree industriali dismesse incontra resistenze (a volte anche forti) può essere d'aiuto creare ulteriori privilegi. In caso di bisogno i Cantoni possono farlo nell'ambito delle indicazioni che emanano per le regioni e i Comuni. Nella relazione tra Confederazione e Cantoni questa pratica risulta invece difficile visto che il sistema scelto (limite superiore calcolato per delimitare le zone per l'abitazione, miste e centrali come definito nel capitolo 3) non lo prevede.

La soluzione a questo problema potrebbe venire dal fatto che grazie alla gestione delle zone per il lavoro i Cantoni dovrebbero conoscere molto bene le aree industriali dismesse. In questo modo dovrebbero essere in grado di far rispettare nei Comuni il principio secondo cui cambiamenti di destinazione sono prioritari rispetto a nuovi azionamenti.

### 4.3 Altre zone edificabili

Anche le zone per il turismo e il tempo libero, le zone di traffico all'interno delle zone edificabili e altri tipi di zone edificabili fanno parte di quelle zone destinate di principio ad essere edificate e quindi potenzialmente causa dello sviluppo disordinato degli insediamenti. Queste zone vengono considerate a livello cantonale in modo molto diverso. Esse rappresentano attualmente il 3 per cento circa dell'intera zona edificabile e quindi si rinuncia momentaneamente a definire delle indicazioni quantitative o qualitative. Naturalmente vanno comunque rispettati gli obiettivi e i fondamenti della LPT (art. 1 e 3). Eventuali modifiche nella pratica, che dovessero assegnare alle zone per l'abitazione, miste e centrali delle utilizzazioni principali diverse da quelle originali devono essere discusse, in modo particolare nel piano direttore, e non possono sottrarsi alle indicazioni del capitolo 3<sup>14</sup>. I Cantoni dovranno monitorare lo sviluppo di queste zone edificabili nel rapporto che devono elaborare ogni quattro anni ai sensi dell'articolo 9 capoverso 1 OPT, nel quale andranno giustificati eventuali incrementi.

Occorre prestare particolare attenzione alla questione relativa alle abitazioni secondarie. Nella statistica sulle zone edificabili le zone previste per le abitazioni secondarie sono state spesso incorporate nelle zone per l'abitazione, miste e centrali. Il fatto che le abitazioni secondarie non sono occupate da abitanti e non sono nemmeno sede di posti di lavoro viene considerato nella misura in cui i Comuni turistici sono raggruppati in tipologie specifiche (tipo 6, Comuni turistici e tipo 7, Comuni semituristici), dove le esigenze poste per il consumo di superficie delle zone edificabili sono più basse. Si notano comunque importanti differenze tra singoli Comuni turistici e semituristici. Ma, visto che le indicazioni descritte nelle presenti direttive non si riferiscono a singoli Comuni, ma all'insieme del Cantone, si può ragionevolmente ritenere che queste imprecisioni statistiche si compensino. Inoltre, occorre ricordare che l'articolo sulle abitazioni secondarie della Costituzione federale (art. 75b) e la relativa attuazione limiteranno l'aumento delle abitazioni secondarie, ciò che dovrebbe produrre una tendenziale diminuzione del fabbisogno di superfici delle zone edificabili nei Comuni turistici e semituristici. Complessivamente i Cantoni con un'alta quota di questi Comuni non sono perciò penalizzati.

---

<sup>14</sup> Il relazione alla legislazione concernente le abitazioni secondarie può ad esempio sorgere la questione a sapere se le zone in cui sono previste delle abitazioni secondarie non possano essere attribuite alla tipologia di utilizzazione principale 17, zone per il turismo e il tempo libero. Una simile misura ha come conseguenza la riduzione puramente contabile del consumo di superficie delle zone edificabili che però non porta né alla densificazione auspicata né ad un uso parsimonioso del suolo. Gli stessi effetti si potrebbero ad esempio produrre nel caso in cui un Cantone abbia l'intenzione di assegnare delle superfici urbanizzate, che attualmente fanno parte delle zone per l'abitazione, miste e centrali, alla tipologia di utilizzazione principale 18, zone di traffico all'interno delle zone edificabili. Se simili cambiamenti sono previsti in pratica occorre valutarli nell'ambito del piano direttore. A questo momento è possibile anche determinare quale possa essere il loro effetto sulla grandezza della zona edificabile massima consentita nel Cantone. È ad esempio pensabile che per il calcolo del tasso di sfruttamento di determinate zone, alle quali il Cantone ha attribuito un'altra utilizzazione principale, si faccia comunque uso di quello riferito alle zone per l'abitazione, miste e centrali. Nel caso in cui un Cantone si adegua alla pratica in vigore in altri Cantoni può essere sufficiente calcolare nuovamente l'effettivo consumo di superficie delle zone edificabili su basi statistiche per i Comuni interessati e definire il consumo di superficie delle zone edificabile massimo computabile.

## 5 Applicazione delle indicazioni alla collaborazione tra Confederazione e Cantone

Qui di seguito sono descritte le tappe principali. Per ottenere dei risultati ottimali occorre adattare la pratica alle esperienze fatte.

### 5.1 Collaborazione Confederazione-Cantone in materia di zone edificabili

La collaborazione tra Confederazione e Cantone per quanto riguarda le zone edificabili, nel quadro fissato dalle presenti direttive tecniche e rispettive indicazioni, avviene generalmente in tre tappe:

- 1) Non appena il Cantone ha elaborato i dati di base richiesti viene fissato un incontro per discutere della situazione relativa alle zone edificabili e al loro possibile sviluppo; ciò avviene in uno stadio iniziale della modifica del piano direttore.
- 2) Per la valutazione della dimensione delle zone edificabili cantonali nell'ambito dell'esame e dell'approvazione dei contenuti del piano direttore, fanno stato le indicazioni LPT, OPT e delle presenti direttive tecniche. Il risultato dell'esame è descritto nel rapporto d'esame e rappresenta la base per l'approvazione da parte del Consiglio federale.
- 3) Nell'ambito del rapporto che il Cantone deve redigere ogni quattro anni ai sensi dell'articolo 9 capoverso 1 OPT la Confederazione e il Cantone si incontrano per discutere della situazione delle zone edificabili, dell'efficacia delle misure e delle disposizioni adottate e di un'eventuale necessità di intervento.

Se nella tappa 3 si constata che lo sviluppo non rispetta più gli obiettivi decisi e le indicazioni secondo l'articolo 15 LPT, allora occorre adottare in particolare le seguenti misure, elaborate tenendo conto delle cause del mancato rispetto:

- L'attuazione dei contenuti del piano direttore non è sufficiente: il Cantone prende i necessari provvedimenti (ad esempio delimitazione di zone di pianificazione in base all'art. 52a cpv. 3 OPT, esecuzione sostitutiva nell'ambito del piano d'utilizzazione, ecc.).  
Se anche con queste misure la situazione non migliora o se non è stata adottata nessuna misura, l'ARE ordina al Cantone, in base all'articolo 46 capoverso 2 OPT, di notificare le decisioni riguardanti gli azzonamenti.
- Se le disposizioni del piano direttore non sono più adeguate o sono troppo poco efficaci: il Cantone adatta il suo piano direttore.

Il Cantone ha l'obbligo di monitorare e di seguire costantemente la situazione allo scopo di mantenere lo sviluppo delle zone edificabili e il loro grado di sfruttamento sul giusto binario, evitando che sorgano zone edificabili sovradimensionate.

### 5.2 Esame e approvazione del piano direttore cantonale

Quando: esame e valutazione delle modificazioni del piano direttore secondo l'articolo 11 LPT. Approvazione da parte del Consiglio federale (la prima volta approvazione ai sensi dell'art. 38a cpv. 2 LPT).

Contenuto: esame e approvazione della strategia cantonale di sviluppo territoriale e dei contenuti del piano direttore riguardante il settore degli insediamenti. Esame e approvazione delle indicazioni avanzate dal Cantone in merito alle zone edificabili, secondo le disposizioni LPT, OPT, delle presenti direttive tecniche e dell'integrazione della Guida alla pianificazione di rettrice.

Risultato: rapporto d'esame e proposta di approvazione --> approvazione, approvazione con modifiche, riserve e/o oneri, non approvazione. Nel caso di divergenze che possono essere oggetto di conciliazione<sup>15</sup>, il Cantone può esigere una procedura di conciliazione secondo l'articolo 12 LPT.

<sup>15</sup> I conflitti territoriali intercantionali possono essere oggetto di una conciliazione. Non è invece possibile negoziare e quindi non si può avviare una procedura di conciliazione ad esempio su questioni giuridiche (si veda il Promemoria concernente la procedura di conciliazione secondo gli articoli 7 capoverso 2 e 12 LPT, in internet alla pagina <http://www.are.admin.ch/themen/recht/> > Pubblicazioni, capitolo 2.2).

### 5.3 Controllo e elaborazione del rapporto


- Quando: rapporto da elaborare dal Cantone ogni quattro anni secondo l'articolo 9 capoverso 1 OPT.
- Contenuto: realizzazione e effetti delle misure, constatazione della necessità d'intervento e descrizione delle misure.
- Cantone: informazioni sull'attuazione delle misure, valutazione secondo il metodo delle presenti direttive tecniche con i valori più recenti a disposizione del Cantone.
- Confederazione: esame di plausibilità secondo il metodo delle presenti direttive tecniche con i valori più recenti a disposizione della Confederazione<sup>16</sup>.
- Risultato: A seconda del risultato del controllo e della discussione occorre decidere se continuare con gli attuali provvedimenti contenuti nel piano direttore e con le misure per l'attuazione esistenti o se adottare dei correttivi dei contenuti del piano direttore e/o delle misure d'attuazione (allentamento o inasprimento). Qualora il controllo non porti a risultati soddisfacenti, la Confederazione valuta altre possibilità di sorveglianza federale (invito ad adattare il piano direttore, obbligo di notifica delle decisioni più importanti riguardanti il piano d'utilizzazione, ecc.).

---

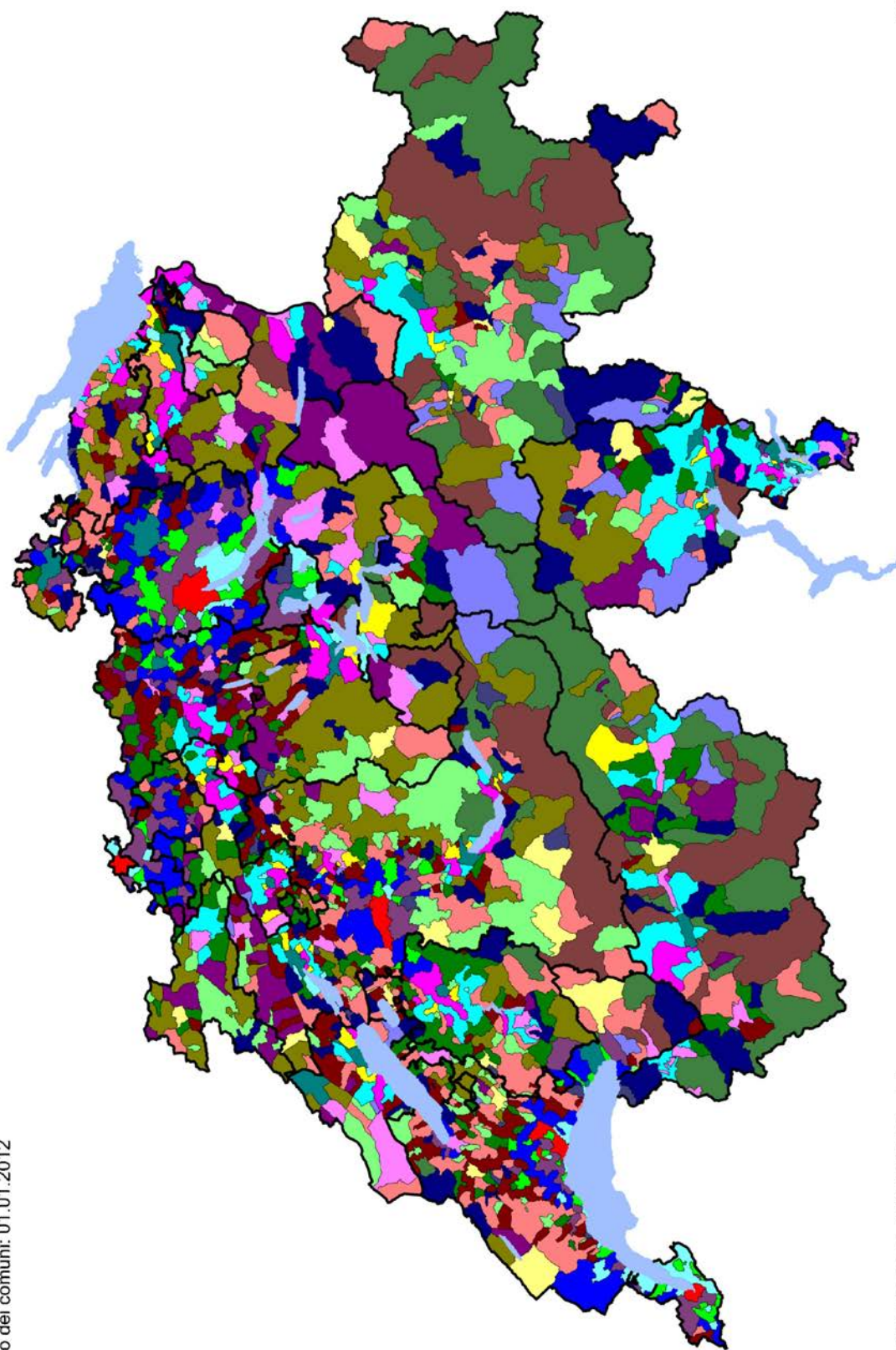
<sup>16</sup> Fonte per il numero di abitanti: Statistica della popolazione e delle economie domestiche (STATPOP). Fonte per il numero di persone occupate: Statistica della struttura delle imprese. Equivalenti a tempo pieno.

## Tipologia dei comuni UST (22 tipi)

Stato dei comuni: 01.01.2012

 Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra























Bundesamt für Raumentwicklung ARE  
Office fédéral du développement territorial ARE  
Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE  
Uffiz federal da svilup dal territori ARE



Fonti: INFOPLAN-ARE, GEOSTAT-OFS, swisstopo

© ARE

## Tipologia dei comuni UST 22

-  1 Centri grandi (CG)
-  2 Centri medi (CM)
-  3 Centri piccoli (CP)
-  4 Centri di regioni periferiche (CPE)
-  5 Comuni con redditi elevati (RE)
-  6 Comuni turistici (TT)
-  7 Comuni semituristici (TST)
-  8 Comuni con istituzioni collettive (THI)
-  9 Comuni del posto di lavoro di regioni metropolitane (ME)
-  10 Comuni suburbani di regioni metropolitane (MS)
-  11 Comuni periurbani di regioni metropolitane (MP)
-  12 Comuni del posto di lavoro di regioni non metropolitane (NE)
-  13 Comuni suburbani di regioni non metropolitane (NS)
-  14 Comuni periurbani di regioni non metropolitane (NP)
-  15 Comuni di pendolari in partenza a forte immigrazione (NAL)
-  16 Comuni di pendolari in partenza a debole immigrazione (NAU)
-  17 Comuni industriali e terziari (SIT)
-  18 Comuni industriali (SI)
-  19 Comuni agricoli e industriali (SAI)
-  20 Comuni agricoli e terziari (SAT)
-  21 Comuni agricoli (SA)
-  22 Comuni con forte regressione demografica (SR)

Per le spiegazioni teoriche riguardanti queste tipologie si veda il documento «Recensement fédéral de la population 2000, Les niveaux géographiques de la suisse, OFS 2005» (in internet alla pagina <http://www.are.admin.ch/DimZE>), Capitolo 5 pag. 115 ss. in tedesco e francese.

Vengono utilizzati i dati del 2012 (secondo lo stato della statistica delle zone edificabili), in internet come documento Excel «Die Raumgliederungen der Schweiz 2012» - MS-Excel Version - 01.01.2012, in tedesco e francese alla pagina: <http://www.are.admin.ch/DimZE>.