



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE

**Piano direttore
Cantone Ticino**

Revisione delle schede di Piano direttore M3,
M5, M7

Rapporto d'esame

Ittigen, 17 febbraio 2011



Contenuto

1	APPREZZAMENTO GENERALE	3
2	OGGETTO E SVOLGIMENTO DELL'ESAME	4
2.1	Richiesta di approvazione del Cantone	4
2.2	Condizioni per l'entrata in materia	4
2.3	Disposizioni principali per l'esame	4
2.4	Svolgimento dell'esame	4
2.5	Oggetto dell'esame e rapporto con la Revisione totale del Piano direttore	5
3	PROCEDURA, CONTENUTO E FORMA	5
3.1	Procedura di elaborazione del Piano direttore	5
3.1.1	Collaborazione con la Confederazione	5
3.1.2	Collaborazione con i Cantoni vicini e con l'Italia	6
3.1.3	Collaborazione interna al Cantone, informazione e partecipazione della popolazione	6
3.2	Contenuto delle schede di Piano direttore M3, M5, M7	6
3.2.1	Osservazioni preliminari sulle schede M3, M5 e M7	6
3.2.2	Osservazioni specifiche sulle schede M3, M5 e M7	7
3.3	Forma della revisione del PD	8
3.4	Applicazione e controllo dell'efficacia del Piano direttore	8
4	PROPOSTA ALL'AUTORITÀ DI APPROVAZIONE	9

1 Apprezzamento generale

Il Canton Ticino ha previsto una revisione totale del proprio Piano direttore. Questa revisione totale sarà inoltrata per approvazione durante il primo semestre del prossimo anno. Con le presenti modifiche delle schede di Piano direttore M3, M5 e M7, sono fissate nel Piano direttore secondo l'Articolo 17c della Legge concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata (LUMin, 725.116.2) le misure di trasporto dei programmi di agglomerato del Mendrisiotto PAM e del Luganese PAL.

Le modifiche apportate possono venir esaminate formalmente solo sulla base del Piano direttore attualmente in vigore. L'esame delle stesse e del coordinamento materiale con altre attività ad incidenza territoriale potrà essere corroborato in ultima istanza solo al momento dell'approvazione della revisione totale del Piano direttore. La valutazione delle presenti modifiche si focalizzerà dunque sui presupposti indispensabili alla sottoscrizione della convenzione sulle prestazioni legata al finanziamento dei programmi d'agglomerato.

L'esame condotto dalla Confederazione ha consentito di appurare che i progetti infrastrutturali dei programmi d'agglomerato PAL e PAM inerenti ai trasporti ed aventi una rilevanza ai sensi della pianificazione direttrice sono illustrati in maniera approfondita e ancorati in modo vincolante nel Piano direttore. Si rilevano alcuni interrogativi che dovranno essere trattati nelle ulteriori fasi di pianificazione. Per ciò che attiene alla correttezza della gestione degli insediamenti, una verifica da parte della Confederazione sarebbe ora prematura. Non è difatti possibile pronunciarsi in modo definitivo sulle articolazioni materiali tra di essa e le attività ad incidenza territoriale della Confederazione. Una valutazione approfondita sarà possibile solo quando il Piano direttore totalmente rivisto sarà sottoposto ad approvazione da parte del Consiglio federale.

2 Oggetto e svolgimento dell'esame

2.1 Richiesta di approvazione del Cantone

Con lettera 19 luglio 2010 il Dipartimento del territorio ha richiesto all'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) l'approvazione delle modifiche apportate alle schede M3, M5, M7 del Piano direttore cantonale (PD) secondo l'articolo 11 capoverso 3 dell'Ordinanza del 28 giugno 2000 sulla pianificazione del territorio (OPT, RS 700.1).

Alla richiesta era allegato tutto l'incarto del Piano direttore 2009. Tuttavia solo le schede di Piano direttore M3, M5 e M7 hanno costituito la base del presente esame.

2.2 Condizioni per l'entrata in materia

Il 20 maggio 2009 il Consiglio di stato ha adottato la revisione del Piano direttore. Il Gran Consiglio sta esaminando i ricorsi presentati contro lo stesso. Le parti soggette ad approvazione non sono interessate da ricorsi oppure quest'ultimi riguardano parti informative e toccano solo indirettamente le parti modificate o sono dichiarati irricevibili dal Consiglio di Stato.

La procedura cantonale in merito all'approvazione delle schede summenzionate è stata rispettata. Le schede di Piano direttore e i documenti esplicativi che le hanno accompagnate hanno permesso globalmente una valutazione conforme alle esigenze del Piano direttore.

Può dunque essere affermato che tutte le condizioni per l'entrata in materia sono date e la richiesta può essere esaminata.

2.3 Disposizioni principali per l'esame

Nell'ambito dell'esame occorre chiarire se il Piano direttore concorda con il diritto federale. Determinanti per l'esame sono soprattutto le disposizioni della Legge del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 700) e dell'OPT.

La verifica della conformità legale dei singoli interventi pianificatori avviene in maniera sommaria. Eventuali dubbi sulla conformità legale sono almeno indicati. Il Piano direttore, così come approvato dal Consiglio federale, deve permettere di giungere velocemente ad una decisione vincolante sugli interventi pianificatori previsti (anche) per i proprietari fondiari, nel rispetto del diritto e delle priorità e della valutazione del Piano direttore. Il Piano direttore non è tuttavia garante della legalità degli interventi.

2.4 Svolgimento dell'esame

Gli uffici federali rappresentati nella Conferenza sull'assetto del territorio (CAT) sono stati consultati. Il presente rapporto riporta al capitolo 3 gli avvisi espressi in questo quadro (Ufficio federale dei Trasporti UFT, Ufficio federale dell'ambiente UFAM, Ufficio federale della cultura UFC e Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio CFNP).

Con lo scritto del 29 novembre 2010 al Dipartimento del territorio del Canton Ticino è stata accordata la facoltà di esprimersi a riguardo del presente Rapporto d'esame secondo l'Art. 11 cpv 1 dell'Ordinanza sulla pianificazione del territorio OPT (RS 700.1).

Con lettera del 14 dicembre 2010 il Dipartimento del territorio non ha espresso riserve rispetto al presente Rapporto d'esame ma alcune osservazioni e precisazioni formali e procedurali.

2.5 Oggetto dell'esame e rapporto con la Revisione totale del Piano direttore

Il Canton Ticino ha previsto una revisione totale del Piano direttore. Questa revisione totale sarà inoltrata per approvazione durante il primo semestre del prossimo anno.

Anticipatamente alla revisione totale del Piano direttore, con le modifiche in esame verranno fissati i contenuti dei programmi d'agglomerato rilevanti ai sensi della pianificazione direttrice secondo l'Articolo 17c della Legge concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata (LUMin, 725.116.2). La valutazione si focalizzerà dunque sulle modifiche delle schede M3, M5, M7 che contemplano i presupposti indispensabili alla sottoscrizione della convenzione sulle prestazioni legate al cofinanziamento dei programmi d'agglomerato, che sarà sottoscritto nelle prossime settimane. Secondo le disposizioni della Confederazione riguardanti i programmi d'agglomerato, le infrastrutture di trasporto contenute nei programmi d'agglomerato, che hanno rilevanza ai sensi della pianificazione direttrice e sono finanziate attraverso il Fondo infrastrutturale debbono venir coordinate con il Piano direttore. Per i progetti della lista A è imperativo il grado di coordinamento¹ di dato acquisito. Per le misure della lista B è raccomandato il grado di coordinamento di risultato intermedio.

Ricordiamo inoltre che l'iscrizione di un progetto come dato acquisito nel piano direttore non significa che sia dato il giusto grado di maturazione dello stesso nel programma d'agglomerato. Difatti i requisiti per il grado di coordinamento di dato acquisito nel piano direttore differiscono dalle condizioni e dai criteri applicati nel quadro della valutazione dei programmi d'agglomerato. Nel quadro della procedura di approvazione della revisione totale, qualora vi fossero incongruenze e sorgessero problematiche di incompatibilità con le modifiche delle schede M3, M5, M7, la Confederazione si riserva allora la facoltà di ritornare, anche sulle indicazioni vincolanti e i decreti contenuti dei presenti adattamenti.

3 Procedura, contenuto e forma

3.1 Procedura di elaborazione del Piano direttore

3.1.1 Collaborazione con la Confederazione

Il Cantone ha informato l'ARE dei lavori in corso fin dall'inizio della rielaborazione del Piano direttore. Prima che lo stesso fosse messo in consultazione pubblica (dall'11 febbraio al 15 giugno 2008) si è condotta una prima procedura di esame preliminare. La documentazione è stata sottoposta ai membri della Conferenza sull'assetto del territorio (CAT) e la Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio CFNP. Con il rapporto di esame preliminare del 2 luglio 2008 il Cantone fu informato sui risultati.

¹ Nel Piano direttore il *grado di coordinamento* viene designato con il termine *grado di consolidamento*.

La consultazione dei servizi federali (CAT) non ha indicato problemi particolari. Si può perciò ragionevolmente ritenere che i presupposti per una corretta collaborazione con le autorità siano stati rispettati.

3.1.2 Collaborazione con i Cantoni vicini e con l'Italia

Secondo l'articolo 11. cpv 1 OPT debbono essere uditi anche i Cantoni limitrofi. Dopo attento esame, si è appurato che i contenuti oggetto di revisione non hanno ripercussioni sui Cantoni limitrofi, non prefigurano conflitti con le loro attività d'incidenza territoriale e con i loro Piani direttori cantonali e la loro portata è limitata al territorio del Canton Ticino. Si è perciò rinunciato ad un'audizione degli stessi.

I Cantoni di frontiera si adoperano inoltre per collaborare con le autorità regionali dei Paesi limitrofi in quanto i loro provvedimenti possono ripercuotersi oltre confine (art. 7 cpv. 3 LPT). La Regione Lombardia ha espresso il suo parere nell'ambito della procedura di consultazione ai sensi dell'articolo 15 LALPT.

3.1.3 Collaborazione interna al Cantone, informazione e partecipazione della popolazione

Secondo l'articolo 4 della LPT i servizi della pianificazione territoriale informano la popolazione sugli obiettivi, i compiti e la pianificazione in corso. Essi assicurano che la popolazione sia adeguatamente coinvolta nel processo pianificatorio in atto. L'informazione e la partecipazione della popolazione e la procedura di consultazione sono avvenute conformemente alle vigenti disposizioni della legge cantonale in materia (LALPT artt. 15, 18 e 19).

3.2 Contenuto delle schede di Piano direttore M3, M5, M7

Il contenuto delle schede riguarda il Piano regionale dei trasporti del Luganese (scheda M3), il Piano regionale dei trasporti del Mendrisiotto e Basso Ceresio (scheda M5) e il Sistema ferroviario regionale Ticino-Lombardia (TILO) (scheda M7).

3.2.1 Osservazioni preliminari sulle schede M3, M5 e M7

Sono state esaminate esclusivamente le modifiche delle schede di Piano direttore M3, M5, M7, poiché la loro approvazione è ritenuta indispensabile per la sottoscrizione della convenzione sulle prestazioni. A tal proposito si può affermare che le condizioni poste (vedi anche punto 2.5 del presente rapporto) sono soddisfatte. La Confederazione non si è comunque chinata minuziosamente sugli altri contenuti del Piano direttore riguardanti i trasporti, anche se con quest'ultime è presente un nesso tematico. Il presente rapporto di esame non contiene perciò alcuna riflessione a proposito della strategia d'insieme riguardante i trasporti (M1). Tale esame avverrà solo nell'ambito della procedura di approvazione del Piano direttore rielaborato.

Una funzione del Piano direttore tra le altre è quella di illustrare la sovrapposizione dei vari interessi in gioco, di individuare la necessità di coordinamento che ne deriva e di proporre eventualmente delle soluzioni praticabili. A tal proposito, alcuni tra i progetti menzionati nelle schede toccano altri settori di interesse. Il Piano dovrebbe far emergere questi attriti manifesti o ipotizzabili. È il caso ad esempio delle superfici per l'avvicendamento delle colture (SAC). Nell'ambito degli ulteriori stadi di pianificazione, la scelta della variante definitiva dei progetti menzionati nelle schede in esame dovrà prendere in considerazione anche la conservazione delle superfici per l'avvicendamento delle colture (SAC) e

minimizzarne l'utilizzazione. In caso di utilizzazione delle SAC, il Cantone dovrà assicurare che queste siano interamente compensate.

Il coordinamento tra trasporto ed insediamento assume una rilevanza particolare. La correlazione tra questi è viepiù centrale nella gestione delle dinamiche di urbanizzazione. La Confederazione confida che le schede di Piano direttore riguardanti lo sviluppo urbano e gli insediamenti contemplino questa problematica ed esplicitino la strategia che il Cantone intende perseguire per coordinare in modo funzionale trasporti ed insediamenti (schede R3, R4, R5, R7 e R8). Essa si riserva la facoltà di pronunciarsi a proposito nell'ambito della procedura di approvazione del Piano direttore.

La Confederazione precisa che l'approvazione delle modifiche apportate alle schede non sottintende, a meno che il Parlamento non si sia pronunciato affermativamente a tal proposito, alcun obbligo di cofinanziamento di opere infrastrutturali o di interventi volti a migliorare l'offerta di trasporti.

3.2.2 Osservazioni specifiche sulle schede M3, M5 e M7

Schede M3 e M5

Le schede M3 e M5 sono concepite come schede essenzialmente regionali. Queste presentano lo sviluppo dei trasporti auspicato nelle regioni degli agglomerati di Lugano e Mendrisio-Chiasso, offrendo una visione d'insieme per ogni singolo vettore di trasporto. L'approccio regionale che caratterizza l'impostazione della politica cantonale dei trasporti e che si riflette appunto nelle presenti schede, deriva dalle procedure instauratesi a partire dalla fine degli anni 1980 con l'istituzione della Commissione regionale dei trasporti (CRT) e l'allestimento del rispettivo piano regionale. Questa procedura consente di assicurare un coordinamento regionale a livello di agglomerato e di perseguire così uno degli obiettivi primari della politica d'agglomerato promossa dalla Confederazione.

Le schede M3 e M5 si prefiggono l'obiettivo di rafforzare la concorrenzialità dei trasporti pubblici aumentandone le prestazioni e di migliorare la ripartizione modale a favore degli stessi. Ciò con la nobile aspirazione che questi possano costituire un valido complemento ai trasporti individuali e realizzare una rete efficiente e attrattiva per il traffico lento. La Confederazione riconosce la validità di questa impostazione che consente di favorire un sistema di trasporto efficiente sì, ma nel contempo capace di preservare la qualità di vita negli abitati e salvaguardare l'ambiente.

La Confederazione rileva che le due schede M3 e M5 non trattano in modo esaustivo la correlazione tra politica d'agglomerato, programmi d'agglomerato e politica dei trasporti. Qualora ciò non sia già stato fatto nella revisione totale del Piano direttore, è allora auspicabile che in un'ulteriore revisione dello stesso, i programmi d'agglomerato, la loro funzione e le correlazioni con la politica dei trasporti siano meglio enunciati.

L'Ufficio federale della cultura e la Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio (CFNP) segnalano che alcune misure delle schede M3 e M5 toccano zone sensibili, in particolare le città di Lugano e di Mendrisio, entrambe iscritte nell'inventario degli insediamenti Svizzeri da proteggere d'importanza nazionale ISOS. Il Cantone è invitato a rispettare gli obiettivi di salvaguardia degli ISOS e le raccomandazioni ivi inerenti per ogni progetto di costruzione previsto dalle schede di Piano direttore. L'elaborazione di questi progetti dovrà essere accompagnata dai servizi cantonali competenti ed è auspicabile una collaborazione con i responsabili federali dei monumenti e degli insediamenti storici. Per ciò che attiene i progetti di competenza della Confederazione ai

sensi dell'articolo 2 della Legge sulla protezione della natura e del paesaggio LPN, restano inoltre riservate eventuali perizie ai sensi dell'articolo 7 della LPN.

Scheda M3

Numerose tra le misure contenute nella scheda M3 intendono liberare dal traffico di transito alcuni tratti stradali. In futuro sarà necessario evidenziare quali sono gli effetti previsti sull'insieme del sistema di trasporto e sull'urbanizzazione. Ad esempio la costruzione della nuova galleria Vedeggio-Cassarate avrà fin dalla sua apertura delle ripercussioni enormi sulla rete di trasporto dell'agglomerato e modificherà sensibilmente gli assetti di urbanizzazione. Sarebbe interessante illustrare gli effetti auspicati e previsti a tal proposito.

La pianura del Vedeggio costituisce una regione ove si sovrappongono interessi settoriali talvolta divergenti. Anche in tal senso una descrizione degli interessi in gioco e di come si intenda coordinarli, sarebbe benvenuta.

La scheda M3 prevede l'estensione della rete tram in direzione di Grancia. Il tracciato della misura a.5 si snoda verso il Pian Scairolo costeggiando l'oggetto dell'inventario federale delle zone protette per la riproduzione degli anfibî TI306. L'UFAM segnala che in tal caso è imperativo attenersi fedelmente ai principi di protezione previsti dall'Art. 6 dell'OSRA, garantendo nelle ulteriori fasi di progettazione (nonché di realizzazione e di utilizzo) la piena funzionalità e l'integralità dell'oggetto protetto.

Scheda M7

La scheda M7 rappresenta un elemento centrale della politica cantonale del trasporto pubblico. Si sottolinea in particolare l'approccio transfrontaliero che permetterà in futuro un notevole miglioramento delle condizioni di mobilità all'interno della Regio Insubrica.

Se la scheda M7 è designata come "dato acquisito", lo statuto dell'allegato 1 non è chiaro. Ciò ha particolare rilevanza per la "misura 5 Fermata TILO S. Martino –Mendrisio", misura contemplata dal Programma d'agglomerato PAM. Tuttavia, benché la misura non sia designata come vincolante, dopo esame delle schede correlate, si può affermare che il coordinamento territoriale della misura è dato (Area per attività commerciali a.2 San Martino, scheda R5; Comparto GGT a.8 di Mendrisio S. Martino, scheda R8).

3.3 Forma della revisione del PD

In generale si può affermare che la nuova forma del Piano direttore è opportuna e convincente. Le singole schede di Piano direttore comprendono la descrizione della situazione di base (situazione, problemi, sfide) e, contrassegnati in grigio, i contenuti vincolanti (indirizzi, misure e progetti, ripartizione dei compiti). Tuttavia, il fatto che le schede di Piano direttore contengano informazioni dettagliate e particolareggiate non consente talvolta di identificare le priorità e distinguere tra misure di assoluta centralità e progetti sussidiari.

Complessivamente le schede M3, M5 e M7 riempiono le esigenze formali.

3.4 Applicazione e controllo dell'efficacia del Piano direttore

Le argomentazioni del Piano direttore a proposito di obiettivi, scopo, contenuti, forma, carattere vincolante e concretizzazione del Piano direttore saranno trattati e valutati nella procedura di approvazione della revisione totale.

4 Proposta all'autorità di approvazione

Ai sensi del presente esame sarà sottoposto all'UVEK, sulla base dell'articolo 11, capoverso 2 OPT, la seguente proposta di decisione:

1. Sulla base del rapporto d'esame dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) del 17 febbraio 2011, l'adattamento delle schede M3, M5 e M7 del Piano direttore del Cantone Ticino è approvato con riserva del punto 2.
2. Il Cantone è invitato nel quadro delle pianificazioni di ordine successivo ad assicurare, per i progetti toccati dalle modifiche alle schede M3 e M5, la salvaguardia delle zone sensibili, in particolare degli oggetti ISOS e ad accompagnarli durante le fasi di progettazione ulteriori garantendo la collaborazione coi servizi federali preposti.

Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE



Dr. Maria Lezzi
Direttrice