



Maggio 2024

Dieci anni di LPT 1

Rapporto sullo stato di attuazione della LPT 1 nei Cantoni

Con la prima revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio (LPT 1) nel 2014, il Popolo ha deciso che le zone edificabili vanno delimitate in modo da soddisfare al massimo il fabbisogno prevedibile per 15 anni. Le zone edificabili sovradimensionate devono essere ridotte. Inoltre, all'interno delle zone edificabili, va migliorato l'utilizzo di superfici dismesse o utilizzate in modo insufficiente.

Nel presente rapporto l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) traccia un bilancio intermedio dell'attuazione della revisione della LPT e dei suoi obiettivi territoriali – in particolare dello sviluppo centripeto – ed espone le sfide che comporta. Il rapporto si basa su un sondaggio sullo stato di attuazione condotto dall'ARE presso i Cantoni nella primavera del 2024: quali conclusioni traggono i servizi specializzati cantonali per la pianificazione del territorio dopo dieci anni di LPT 1?

Se nei primi cinque anni dell'attuazione della LPT 1 sono stati soprattutto i Cantoni a essere fortemente impegnati nella modifica dei loro piani direttori e delle loro leggi edilizie e di pianificazione del territorio, negli ultimi anni la pressione si è spostata soprattutto sui Comuni. Solo quando la LPT 1 sarà attuata nei piani di utilizzazione (in Ticino, a livello comunale, «piani regolatori») e nei progetti concreti lo sviluppo centripeto potrà dirsi riuscito.

Dal sondaggio condotto dall'ARE presso i Cantoni¹ emerge che l'attuazione della LPT 1 è in pieno svolgimento in Svizzera. Il 43 per cento circa dei Comuni ha adeguato i propri piani di utilizzazione alle nuove disposizioni della LPT 1 e per circa un terzo di essi è in corso la fase di elaborazione o di esame cantonale. A dieci anni di distanza la situazione è dunque la seguente: la complessa attuazione nei Cantoni e nei Comuni è tuttora in pieno svolgimento. I

¹ Tutti e 26 i Cantoni hanno partecipato al sondaggio. L'ARE li ringrazia sentitamente della collaborazione. Dal momento che i Comuni si trovano nella fase di attuazione, le cifre indicate sono soltanto un'istantanea della situazione cantonale. L'obiettivo del sondaggio non era quindi determinare o verificare un dato con la massima precisione possibile, bensì ottenere una visione d'insieme dello stato di attuazione in base alla valutazione dei Cantoni.

motivi di un processo apparentemente lento a livello comunale, soprattutto nei Comuni più rurali, sono numerosi e svariati: ne sono un esempio la mancanza di risorse o di consenso da parte della società e la difficile ponderazione di interessi diversi.

Attuazione nei Cantoni: adeguamento dei piani direttori

La legge sulla pianificazione del territorio stabilisce, come requisito minimo, cosa deve essere chiarito nel piano direttore cantonale e l'ordinanza sulla pianificazione del territorio enuncia i principali compiti che il Cantone deve attribuire nel piano direttore per determinare correttamente le dimensioni delle zone edificabili.

Nel piano direttore i Cantoni devono indicare le dimensioni complessive dei comprensori insediativi e la loro distribuzione territoriale per il periodo di validità di un piano direttore (20–25 anni). Grazie alla definizione dei comprensori insediativi, il piano direttore cantonale stabilisce il quadro di riferimento per la ripartizione territoriale delle nuove zone edificabili, il «trasferimento» di zone edificabili meno ben ubicate e non ancora edificate e, se necessario, la distribuzione territoriale e la suddivisione in più fasi dei dezonamenti.

I Cantoni devono inoltre indicare ai Comuni un metodo che consenta di stabilire l'estensione delle zone edificabili affinché sia soddisfatto al massimo il fabbisogno prevedibile per i successivi 15 anni. A tal fine i Cantoni si basano su considerazioni di tipo strategico, come l'andamento demografico atteso, lo sfruttamento delle riserve interne delle loro zone edificabili, il tasso di sfruttamento delle loro zone edificabili, ma anche l'area dove deve avvenire lo sviluppo insediativo.

I Cantoni hanno dovuto attuare le prescrizioni più rigorose, adattare i propri piani direttori e farli approvare dal Consiglio federale entro il 30 aprile 2019. Sino al rilascio dell'approvazione, gli azzonamenti nel Cantone dovevano essere compensati con una superficie di pari dimensioni fatte salve poche eccezioni chiaramente definite e, dopo il 1° maggio 2019, è entrato in vigore un divieto assoluto di azzonamento senza un piano direttore approvato. Il processo cantonale di adeguamento si è concluso con l'approvazione del piano direttore del Cantone Ticino da parte del Consiglio federale nel 2022. Ora spetta ai Comuni della Svizzera integrare tali regole più severe nei loro piani di utilizzazione.

Attuazione nei Comuni: adeguamento dei piani di utilizzazione

Dimensioni delle zone edificabili

I Comuni hanno il compito di adeguare i propri piani di utilizzazione e, quindi, le zone edificabili sulla base delle strategie e delle prescrizioni cantonali. A seconda della situazione di partenza, può essere necessario ridurre complessivamente le zone edificabili o trasferire singole zone edificabili mal posizionate. In funzione delle esigenze possono aggiungersi singoli azzonamenti per i quali i Comuni hanno a disposizione vari strumenti pianificatori. Possono, ad esempio, designare zone di pianificazione, procedere a dezonamenti o permutare zone edificabili mediante ricomposizioni particellari. Spesso possono essere utilizzati contemporaneamente diversi strumenti. Ad esempio, in una prima fase può essere istituita una zona di pianificazione per impedire situazioni che possano contrastare l'obiettivo del processo di pianificazione.

In una seconda fase possono essere avviati dezonamenti o ricomposizioni particellari. I Comuni devono anche far sì che i terreni edificabili siano commercializzati (sfruttamento dei terreni edificabili).

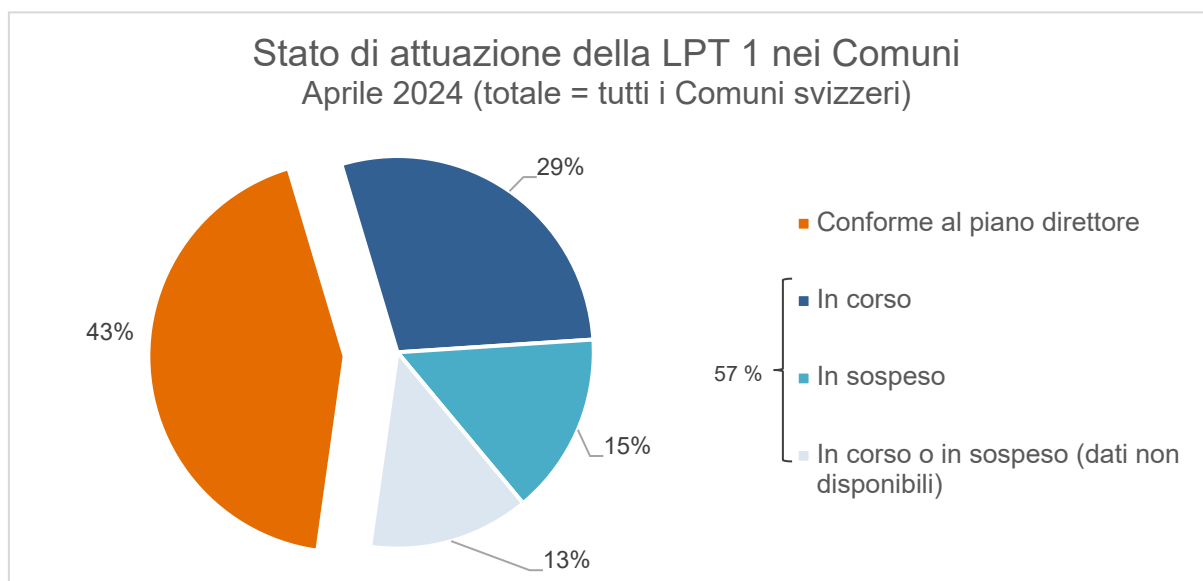


Figura 1: Stato di attuazione dell'LPT 1 nei Comuni. Presentazione propria basata sulle informazioni dei Cantoni ad aprile 2024. Il totale si riferisce allo stato nei Comuni al 1° gennaio 2022 (2148 Comuni). Fonte: ARE.

Nel quadro del sondaggio condotto dall'ARE presso i Cantoni sullo stato di attuazione della LPT 1 a livello comunale è risultato che in molti casi l'attuazione dei piani di utilizzazione a livello comunale è appena cominciata. In questa fase è richiesto un grande sforzo non solo ai Comuni, ma anche ai Cantoni in qualità di autorità preposta all'autorizzazione: ad aprile 2024 il 43 per cento circa dei Comuni aveva un piano di utilizzazione conforme al piano direttore (v. fig. 1)². I Comuni i cui piani di utilizzazione non sono conformi al piano direttore sono 1221. Per 936 di essi possiamo esprimerci in merito all'adeguamento (in corso oppure non ancora avviato). Per i restanti 285 Comuni non abbiamo informazioni al riguardo. In conclusione, il 30 per cento circa dei Comuni svizzeri sta lavorando a una revisione. Come orizzonte temporale i Cantoni prevedono che tutti i piani di utilizzazione saranno conformi al piano direttore entro il 2030. A causa dei vari livelli della procedura di pianificazione, il vero e proprio compito (di pianificazione) a livello comunale ha potuto essere affrontato solo dopo l'approvazione del piano direttore da parte del Consiglio federale.

² Il totale si riferisce allo stato dei Comuni al 1° gennaio 2022 (2148 Comuni). Alcuni Comuni con piani di utilizzazione conformi al piano direttore si sono da allora fusi con altri Comuni e, in qualità di nuovo Comune con una maggiore estensione territoriale, non dispongono più di un piano di utilizzazione conforme al piano direttore. Dal momento che i dati si riferiscono allo stato dei Comuni al 1° gennaio 2022, tutti i Comuni con un piano di utilizzazione conforme al piano direttore sono conteggiati separatamente, anche se da allora hanno attuato una fusione.

L'attuazione della LPT 1 mediante i piani di utilizzazione procede dunque a velocità diverse nei Cantoni, com'era d'altro canto prevedibile in considerazione delle differenti situazioni di partenza.

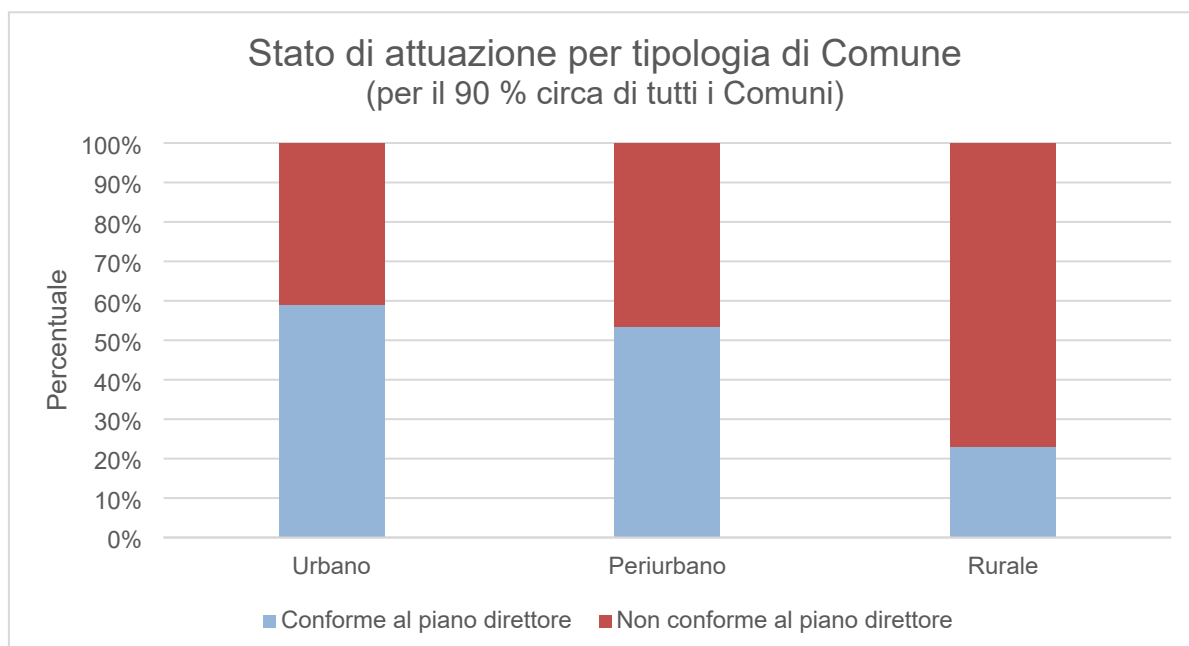


Figura 2: Stato di attuazione nei Comuni in base alla tipologia di Comune (tipologia dei Comuni con 9 categorie secondo l'UST, aggregati in base ai tre parametri urbano, periurbano e rurale). Presentazione propria basata sulle informazioni dei Cantoni (24 Cantoni su 26) ad aprile 2024. Fonte: ARE.

In 24 Cantoni su 26 (ovvero nel 90 % circa di tutti i Comuni) possiamo presentare lo stato di attuazione in base alla tipologia di Comune. La figura 2 indica che la quota dei Comuni con piani di utilizzazione conformi al piano direttore è maggiore nei Comuni urbani che nei Comuni rurali e periurbani. I piani di utilizzazione sono già conformi al piano direttore per il 59 per cento dei Comuni urbani, ma soltanto per il 23 per cento dei Comuni rurali. La figura in allegato indica lo stato di attuazione anche sulla base della tipologia dei Comuni con nove categorie secondo l'UST. La quota è più alta nei Comuni urbani di un grande agglomerato (86 %) e più bassa nei Comuni rurali periferici (9 %)³. Ciò significa che i Comuni urbani hanno compiuto maggiori progressi nell'attuazione della LPT 1. Sembra dunque che vi sia stata creata la maggior parte delle condizioni pianificatorie necessarie per la densificazione e, quindi, per maggiori spazi abitativi.

Presumibilmente ciò è dovuto al fatto che gli incentivi e le sollecitazioni ad adeguare i piani di utilizzazione sono maggiori nei Comuni urbani a più alta densità, anche a causa della domanda più elevata di alloggi e della conseguente pressione sugli investimenti. In generale, i Comuni più grandi hanno a disposizione anche più risorse per la pianificazione del territorio rispetto ai piccoli Comuni periferici. Inoltre, anche il consenso nei confronti dello sviluppo centripeto è probabilmente maggiore. In particolare i Comuni rurali sono spesso confrontati con la difficoltà di dover dezonare ampie zone edificabili sovradimensionate, il che dà adito a

³ È possibile che la quota dei Comuni rurali periferici sia leggermente sottostimata, poiché non è possibile procedere a un'attribuzione per un numero comparativamente maggiore di Comuni rurali periferici. Il dato è qualitativamente solido poiché disponiamo comunque di informazioni per l'81 per cento di tutti i Comuni rurali periferici.

conflitti d'interesse e richiede risorse (v. di seguito anche gli ostacoli delineati nelle valutazioni dei Cantoni).

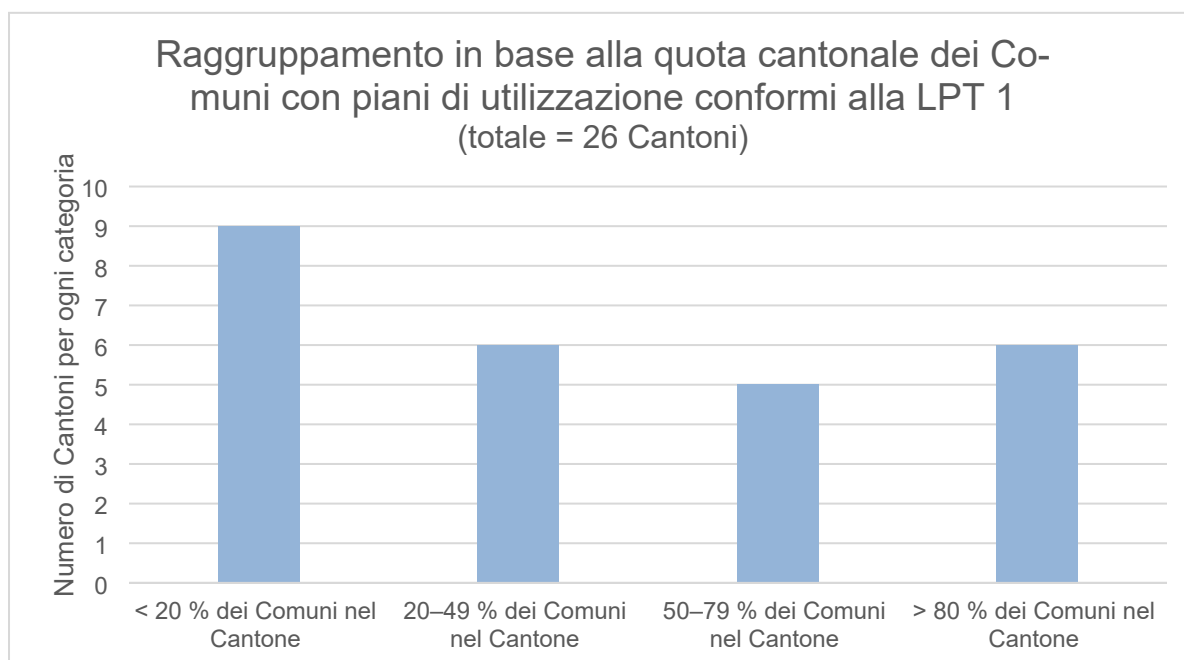


Figura 3: Numero di Cantoni in base allo stato di attuazione (quota dei Comuni con piani di utilizzazione conformi al piano direttore per Cantone). Presentazione propria basata sulle informazioni dei Cantoni ad aprile 2024. Fonte: ARE.

Anche a livello cantonale emergono notevoli differenze in merito allo stato di attuazione dei Comuni. La figura 3 illustra la suddivisione dei Cantoni in quattro gruppi. In nove Cantoni meno del 20 per cento dei Comuni ha piani di utilizzazione conformi al piano direttore, mentre sei Cantoni superano l'80 per cento.

Lo stato di attuazione può essere giustificato non solo dalla tipologia di Comune, ma anche da fattori cantonali. Nei Cantoni che avevano ottenuto presto l'autorizzazione dei loro piani direttori, i Comuni hanno avuto più tempo per procedere all'adeguamento. Inoltre, l'onere è maggiore nei Cantoni con più Comuni. Emerge un chiaro nesso tra il tempo intercorso dall'approvazione del piano direttore cantonale e la quota di Comuni con piani di utilizzazione conformi al piano direttore, tuttavia non con il numero di Comuni all'interno di un Cantone.

Riduzione delle zone edificabili

Sinora almeno 173 Comuni in Svizzera hanno proceduto a dezonamenti sulla scorta delle nuove disposizioni della revisione della LPT. Tuttavia, in base alle informazioni dei Cantoni non sono ancora stati attuati tutti i dezonamenti necessari. Inoltre, molti Comuni che dispongono di zone edificabili troppo estese e in base al piano direttore o alla LPT devono ridurle non hanno ancora piani di utilizzazione conformi al piano direttore. L'estensione delle superfici dezonate dovrebbe dunque ampliarsi ulteriormente. Sulla base dei riscontri forniti dai Cantoni, molti Comuni hanno l'obbligo di procedere a dezonamenti in base alle disposizioni della LPT 1. Dall'entrata in vigore della LPT 1 sono state dezonate a livello svizzero zone edificabili per un totale di 390 ha. Si tratta di un bilancio netto, poiché in singoli casi si è proceduto anche ad azzonamenti per collocare correttamente le zone edificabili.

Sviluppo centripeto degli insediamenti

L'obiettivo dello sviluppo centripeto degli insediamenti è che l'attività edilizia abbia luogo innanzitutto nelle zone edificabili già esistenti. Nuovi azzonamenti saranno possibili solo in via eccezionale e in base a chiari criteri. Le superfici insediative esistenti possono essere utilizzate meglio, ad esempio rialzando immobili, autorizzando l'ampliamento delle superfici abitative o consentendo l'edificazione in zone industriali o commerciali dismesse. Lo sviluppo centripeto degli insediamenti è un obiettivo esplicito della LPT 1 e anche in questo caso la pianificazione direttrice deve rispettare un contenuto minimo, ma anche i piani di utilizzazione sottostanno a determinate prescrizioni. Molti Cantoni impongono ai Comuni requisiti speciali: per esempio chiedono modelli insediativi comunali o piani direttori comunali in grado di sostenere lo sviluppo centripeto, la densificazione e il rinnovo degli insediamenti. In aggiunta alle prescrizioni sulla densità dei nuovi azzonamenti, alcuni Cantoni fissano anche valori target per la densità degli insediamenti che devono essere raggiunti nelle zone edificabili esistenti.

In tale contesto i Comuni sono fortemente sollecitati dal cambiamento di paradigma secondo cui «lo sviluppo centripeto va anteposto allo sviluppo centrifugo». Un'importante premessa per uno sviluppo centripeto di qualità degli insediamenti è costituita da una maggiore attività edilizia nelle zone già edificate. Ciò risulta anche nello sviluppo della superficie delle zone edificabili in Svizzera, che secondo la statistica delle zone edificabili dell'ARE è rimasta pressoché stabile dal 2017 al 2022. Un numero più elevato di persone vive e lavora su una superficie quasi immutata, quindi ogni persona occupa meno spazio. La superficie media di zona edificabile per abitante è diminuita da 309 m² nel 2012 a 291 m² nel 2017 e a 282 m² nel 2022. La statistica delle zone edificabili del 2027 rivelerà se questa tendenza si consolida e come l'adeguamento dei piani di utilizzazione si ripercuote sull'andamento della superficie di zone edificabili.

Come evidenziato dallo studio «Erkenntnisse zum Verhältnis von Wohnungsbau und Innenentwicklung» (ARE 2024; Wüest Partner 2024) recentemente pubblicato dall'ARE, la quota dell'attività edilizia nelle zone già edificate, come suesposto, rispetto all'attività edilizia su particelle non edificate è più elevata dal 2018 di quanto avvenisse in precedenza e nel periodo dal 2018 al 2022 rappresentava il 59 per cento delle autorizzazioni edilizie. Tale quota è particolarmente grande dove è esigua la disponibilità di zone edificabili non edificate. Ciononostante lo studio identifica numerosi ostacoli tuttora presenti, per esempio l'incertezza pianificatoria dovuta alla revisione in corso dei piani di utilizzazione.

Difficoltà a livello di attuazione

I motivi dell'attuazione spesso lenta a livello comunale sono numerosi e svariati. Alla domanda su dove i Cantoni intravedono le maggiori difficoltà nell'adeguamento dei piani di utilizzazione sono stati spesso menzionati i seguenti ambiti tematici che l'ARE ritiene essenziali.

Sostenibilità e consenso, oltre alle risorse necessarie

I Cantoni constatano che nella popolazione il consenso nei confronti dello sviluppo centripeto è generalmente scarso. La sfida nell'elaborazione dei piani di utilizzazione comunali risiede dunque soprattutto nella strategia di attuazione dello sviluppo centripeto, quindi nel definire una strategia di densificazione verso l'interno che sia conciliabile con gli interessi della mobilità, dell'ambiente e del patrimonio culturale, tenga conto delle strutture insediative sviluppa-

tesi nel tempo, migliori la qualità generale degli insediamenti e, quindi, goda di un vasto consenso. I Comuni, che sinora erano preposti soltanto all'esame e all'autorizzazione, sono ora chiamati a svolgere compiti supplementari e ad assumere nuovi ruoli come sviluppatori, facilitatori di processi e moderatori. Tuttavia, per l'attuazione dello sviluppo centripeto mancano loro spesso il necessario know-how, il supporto di professionisti in diversi ambiti specialistici e le necessarie risorse finanziarie. Secondo i Cantoni, i Comuni lamentano spesso difficoltà nel definire misure mirate per l'attivazione e l'attuazione dello sviluppo centripeto.

La complessità e l'impegno necessario per impostare i diversi processi paralleli, necessari per l'attuazione dello sviluppo centripeto o dei compiti attribuiti nel piano direttore, costituiscono un grosso ostacolo secondo la maggioranza dei Cantoni. Nel complesso, ciò comporta una sollecitazione eccessiva per i Comuni e, in alcuni casi, anche per gli uffici di pianificazione. La qualità dei piani e della documentazione ne risulta penalizzata, il che accresce il lavoro di esame dei servizi specialistici e di coordinamento cantonali. Infine, nei Comuni interessati non sempre c'è la volontà politica di attuare le prescrizioni dei livelli gerarchici superiori. Il consenso nei confronti dello sfruttamento del potenziale dello sviluppo centripeto e, quindi, nei confronti di una revisione del piano di utilizzazione è presente solo limitatamente soprattutto nei Comuni rurali (effetto cosiddetto Nimby, dall'inglese «not in my backyard», non nel mio cortile). Ma anche nelle città e negli agglomerati di grandi dimensioni numerosi progetti di costruzione che dovevano consentire una densificazione sono stati bocciati nelle votazioni popolari.

Il consenso è ottenibile soprattutto se, contemporaneamente al nuovo progetto di densificazione edilizia, si creano spazi liberi ben strutturati o si adottano misure di riduzione del rumore, come dimostra anche il recente studio dell'ARE (ARE 2024; Wüest Partner 2024)⁴.

Interessi molteplici e difficoltà tecniche

Secondo i Cantoni, l'adeguamento dei piani di utilizzazione sulla base della LPT 1 comporta ulteriori problemi, tra i quali la definizione dello spazio riservato alle acque o l'armonizzazione delle definizioni edilizie e le conseguenti prescrizioni di legge modificate. Parallelamente al processo di adeguamento alla LPT 1 sono state sottoposte a revisione totale pure molte leggi edilizie cantonali. Anche l'attuazione dà adito a conflitti d'interesse, per esempio con la compensazione delle superfici per l'avvicendamento delle colture (SAC), gli spazi liberi, la protezione degli insediamenti e l'Inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere d'importanza nazionale (ISOS). Proprio in questo ambito emerge che la gestione degli inventari e la loro applicazione comporta notevoli difficoltà e dà adito a incertezze, soprattutto per l'ISOS. Alcuni Cantoni non sono chiamati soltanto a rivedere i piani di utilizzazione, ma anche ad armonizzare le normative esistenti in materia in seguito alle fusioni tra Comuni. Le difficoltà e le esigenze si accumulano, la complessità aumenta.

Un altro problema nell'adeguamento dei piani di utilizzazione riguarda, secondo i Cantoni, i Comuni che devono ridurre le loro zone edificabili. I dezonamenti, che incontrano una forte resistenza, devono essere deliberati dal legislativo comunale e sollevano numerosi dibattiti con richieste di modifica, in particolare in considerazione di un eventuale obbligo di indennizzo da parte dei Comuni. Ciò richiede notevoli risorse e rappresenta una sfida politica per i Comuni. È emerso quanto sia importante chiarire anche gli eventuali aspetti dell'indennizzo nel quadro della procedura di pianificazione dell'utilizzazione.

⁴ Link alle pubblicazioni: [In Svizzera avanza la densificazione edilizia \(admin.ch\)](https://www.admin.ch/gov/de/press/2661/26617/26617.pdf)

Sintesi

In conclusione risulta che i Comuni sono chiamati ad affrontare notevoli difficoltà per adempiere il compito dello sviluppo centripeto e offrire ai propri abitanti luoghi vivibili.

Ogni quattro anni i Cantoni devono presentare all'ARE un rapporto in merito allo stato di attuazione e all'andamento reale. La Confederazione può così seguire il rispetto degli obiettivi stabiliti dalla legge federale e, se necessario, adottare misure correttive.

Ma per la Confederazione è ancora più importante che il cammino intrapreso sia percorso da tutti e tre i livelli istituzionali. In questa ottica l'ARE sosterrà i Cantoni e, con misure specifiche tra cui progetti modello, offerte di consulenza e di formazione continua, anche i Comuni.

Allegato

A1: Iter seguito

I contenuti del rapporto provengono da un sondaggio condotto dall'ARE presso i Cantoni per e-mail nella primavera 2024. L'ARE voleva sapere dai Cantoni:

1. lo stato di attuazione della LPT 1 relativamente ai piani di utilizzazione dei Comuni conformi al piano direttore;
2. la situazione relativa ai dezonamenti sulla base delle nuove disposizioni della LPT 1;
3. quali difficoltà emergono nell'adeguamento dei piani di utilizzazione.

L'ARE ha raccolto e valutato e, ove necessario, chiarito le risposte dei 26 Cantoni. Dal momento che i Comuni si trovano nella fase di attuazione, le cifre indicate sono soltanto un'istantanea della situazione cantonale. L'obiettivo del sondaggio non era quindi determinare o verificare un dato con la massima precisione possibile, bensì ottenere una visione d'insieme dello stato di attuazione in base alla valutazione dei Cantoni.

A2: Ulteriore figura

Figura 2 con le nove tipologie di Comuni

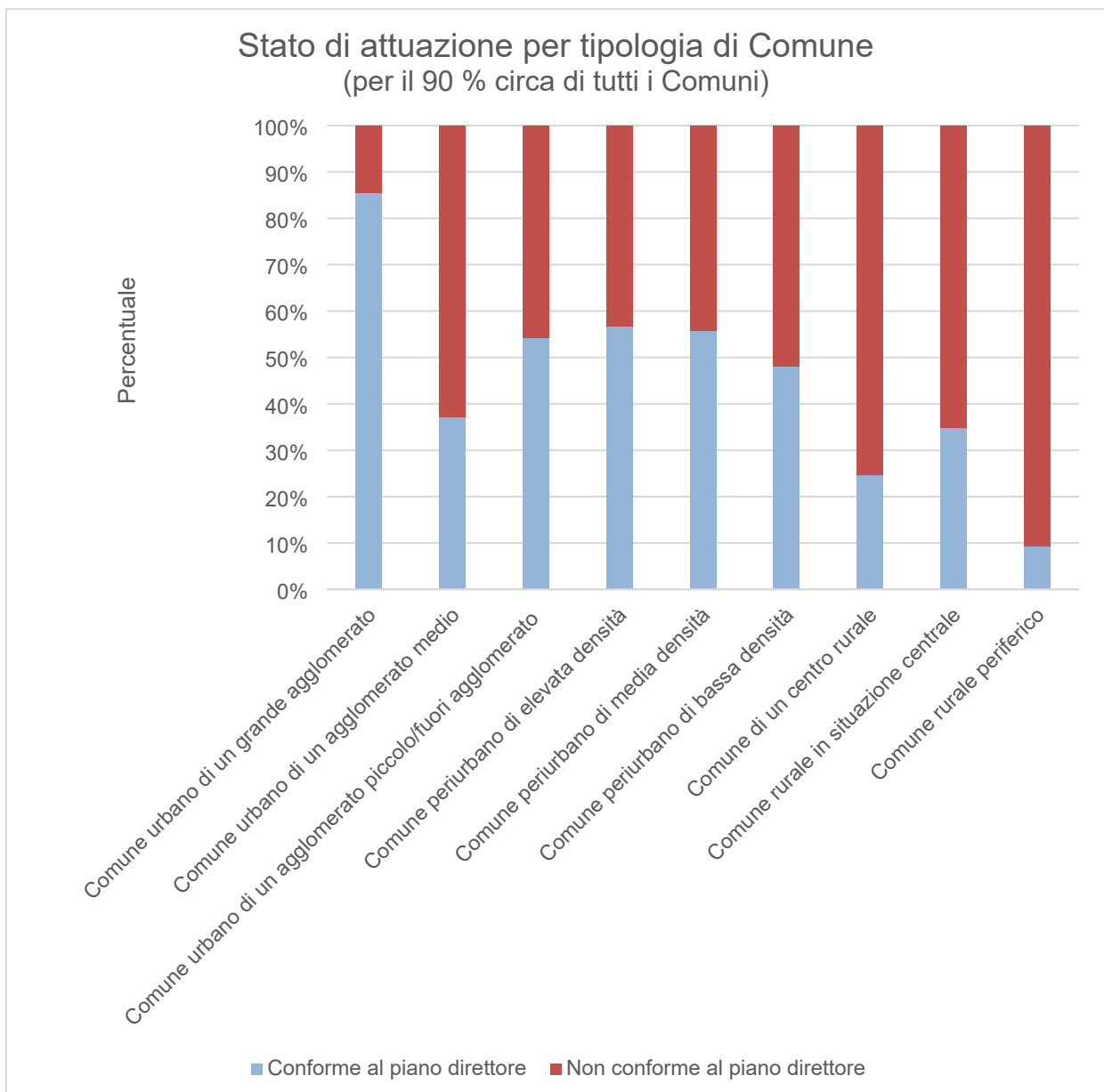


Figura nell'allegato: Stato di attuazione per tipologia di Comune (9 categorie di Comuni secondo l'UST). Presentazione propria basata sulle informazioni dei Cantoni ad aprile 2024. Fonte: ARE. È possibile che la **quota dei Comuni rurali periferici** sia leggermente sottostimata, poiché non è possibile procedere a un'attribuzione per un numero comparativamente maggiore di Comuni rurali periferici. Il dato è qualitativamente solido poiché disponiamo comunque di informazioni per l'81 per cento di tutti i Comuni rurali periferici. Il valore inferiore alla media della quota per i **Comuni urbani di un agglomerato di medie dimensioni** è ascrivibile soprattutto al fatto che molti Comuni di questa categoria si trovano in un Cantone in cui i Comuni hanno avuto poco tempo per adeguare i loro piani di utilizzazione. Se omettiamo il Cantone in questione, la quota sale al 50 % circa, risultando quindi superiore alla media svizzera.