



Lodevole
Municipio di Biasca
Via Lucomagno 14
6710 Biasca

Biasca, 25 ottobre 2021

INTERPELLANZA: “Le zone edificabili sovradimensionate devono essere ridotte” (Art. 15 – 2 LPT)

Onorevole Signor Sindaco
Onorevoli Signore e Signori Municipali

Avvalendoci della facoltà concessa dalla legge Organica Comunale (LOC art. 66), con la presente inoltriamo la seguente interpellanza.

1. Premessa

Con interpellanze del 23.10.2018 e 13.11.2019 il sottoscritto già aveva espresso la preoccupazione per lo sviluppo edificatorio sul territorio di Biasca e soprattutto aveva posto la domanda di come condurre una politica comunale che porti a una migliore pianificazione territoriale tenendo conto della nuova Legge federale sulla pianificazione del territorio. Il Municipio con la sua risposta dimostrava la volontà di migliorare gli aspetti pianificatori richiamando la revisione generale del piano regolatore, che dovrebbe imporre i concetti di qualità insediativa.

2. Quadro legislativo

La nuova Legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT) votata il 3 marzo 2013 ed entrata in vigore il 1° maggio 2014 ha lo scopo di promuovere lo sviluppo centripeto degli insediamenti preservando una qualità abitativa adeguata (art. 1 della LPT) e di delimitare delle zone edificabili in modo da soddisfare il fabbisogno prevedibile per 15 anni, che d'altra parte significa anche la riduzione delle zone edificabili che sono sovradimensionate (art. 15 della LPT).

Obiettivi sicuramente condivisibili, in linea con gli approcci moderni anche accademici (economia circolare, bilancio delle risorse, ecc.) ma che soprattutto riaffermano la convinzione dei nostri avi per cui si costruisce solo quando e dove necessario.

Il Popolo svizzero ha accolto la revisione della legge con una quota del 62.9 % di voti favorevoli a livello federale, in Ticino 55.3 % delle persone erano per la revisione e a Biasca solo il 46.5 %.

3. Approccio cantonale

I servizi generali con la loro circolare del 26.01.2016 riferendosi alla nuova legge hanno sottolineato che il Cantone, con i Comuni, deve valutare la situazione sul proprio territorio e in caso di sovradimensionamento delle zone edificabili, apportare progressivamente dei correttivi attraverso atti pianificatori specificando le misure, la tempistica e le indicazioni necessarie per ridurre il dimensionamento complessivo.

Alcune misure relative a quanto sopra citato sono: non azzonamento (un fondo viene attribuito, con l'adozione per la prima volta di un piano regolatore, alla zona non edificabile, di principio senza diritto di indennità), dezonamento (un fondo edificabile, con la revisione del piano regolatore, viene attribuito ad una zona agricola, protetta, verde, ecc.), oppure limitazione parziale dei parametri edificatori.

Fino all'approvazione dell'adattamento del piano direttore da parte del Consiglio Federale non è data al Cantone la possibilità di aumentare la superficie complessiva delle zone edificabili (art. 38a cpv 2 LPT).

Inoltre, sul sito internet del Cantone sotto al tema Sviluppo insediativo centripeto si legge che il Tribunale Federale ha sentenziato la possibilità di mettere in discussione domande di costruzione nel caso in cui il Piano regolatore su cui si fondano non sia conforme alla LPT, in particolare nei casi in cui le sue zone edificabili sono sovradimensionate.

La Scheda di Piano direttore R6 del 3.9.2021 fornisce gli indirizzi e le misure per lo sviluppo insediativo centripeto di qualità pianificando i luoghi strategici ben allacciati al trasporto pubblico e dotati di servizi per la popolazione e l'economia con sufficienti spazi liberi e verdi. Inoltre, afferma che le zone edificabili in vigore, che rappresentano il comprensorio insediativo cantonale pari a 11'203 ha, non possono essere di principio ampliate. Eccezioni sono gli insediamenti d'interesse pubblico cantonali e sovracomunali che devono prevedere un corrispettivo compenso immediato oppure al più tardi entro cinque anni dalla delimitazione della nuova zona edificabile.

Tutte le zone edificabili vigenti devono essere sfruttate più efficacemente; a renderlo possibile è il programma d'azione comunale (PAC) per lo sviluppo centripeto di qualità con il quale si deve prevedere di mobilitare e riordinare le riserve, sviluppare i luoghi strategici, preservare i luoghi sensibili, realizzare una rete degli spazi pubblici e delle aree verdi, avviare politiche di riqualifica urbanistica e di rivitalizzazione dei quartieri.

Questo per un Comune comporta i seguenti compiti:

- adozione delle misure necessarie di salvaguardia della pianificazione
- verifica del dimensionamento delle zone edificabili e trasmissione dei dati alla Sezione dello sviluppo territoriale mediante la tabella della contenibilità e il compendio dello stato dell'urbanizzazione (entro il 3.9.2023)
- elaborazione e attuazione del programma d'azione comunale (PAC)
- adeguazione del PR ricalibrando la potenzialità edificatoria all'orizzonte dei 15 anni
- ogni nuova modifica del PR che incide significativamente sul dimensionamento del PR deve essere accompagnata dal programma d'azione comunale
- valutazione per ogni singolo caso del diritto o meno all'indennizzo
- la procedura di adattamento del PR per i comuni sovradimensionati più del 5% deve essere conclusa entro 5 anni dalla ricezione della conferma della plausibilità del dimensionamento del PR

4. Giurisprudenza

Nella giurisprudenza vi sono già diversi esempi, anche a livello di Tribunale Federale, scaricabili p.es. dal sito del Cantone:

<https://www4.ti.ch/dt/dstm/sst/temi/sviluppo-insediativo-centripeto/sviluppo/legislazione-giurisprudenza-dottrina/>

Per quel che concerne gli indennizzi, questi sarebbero l'eccezione, visto che per dezonamenti sono da escludere tutti i casi in cui il proprietario non ha intrapreso passi concreti in vista dell'edificazione o in altre parole non ha materializzato le proprie intenzioni di edificare (cfr. STF IC 510/2009).

5. Situazione a Biasca

Il Piano Regolatore vigente del Comune di Biasca risale al 1992, per il quale è in corso la procedura della revisione generale che prevedeva un iter di 5-6 anni. In data 27 aprile 2021, dopo 3 (tre!) anni (erano previsti solo 9 mesi), è pervenuto il preavviso del Dipartimento del territorio sul Piano di indirizzo del giugno 2018.

Il preavviso, come anticipato in sede di commissione PR, contiene diverse osservazioni, tra cui anche la richiesta di aggiornamento del calcolo sulle zone edificabili, la verifica di contenibilità con ipotesi di sviluppo per i prossimi 15 anni, la verifica degli spazi pubblici e la richiesta di un programma d'azione comunale secondo la Legge federale sulla pianificazione del territorio.

La riunione della Commissione PR e del Municipio con il pianificatore, tenutasi nel 23 settembre 2021, ha permesso di affrontare il tema sopraccitato.

6. Scenari

Alla luce del quadro legislativo, dell'approccio cantonale e della giurisprudenza richiamata sopra, sono possibili alcuni scenari:

- Proseguimento dello status quo, senza conseguenze rilevanti sul trattamento delle domande di costruzione, fino all'adozione della revisione del PR, quindi per diversi anni.
- Blocco più o meno sistematico delle domande di costruzione a seguito di opposizioni e ricorsi sostenuti dalla giurisprudenza.
- Richiesta di deroga p.es. sulla base dell'art. 4.1.f della scheda R6 del Piano Direttore o in funzione di un approccio politico a livello cantonale / federale.
- Revisione del PR mantenendo il potenziale edificatorio esistente, documentando e formalizzando un importante sviluppo demografico ed economico nei prossimi 15 anni.
- Revisione del PR riducendo in modo importante il potenziale edificatorio esistente, con o senza indennizzo.



7. Domande

- 1) Tenuto conto che Biasca da alcuni anni conta una popolazione pressoché costante di 6'000 abitanti e un potenziale edificatorio per circa 20'000 abitanti, sulla base delle informazioni disponibili come valuta il Municipio l'esubero?
- 2) Il Municipio ritiene che la revisione del PR dovrà considerare dezonamenti e/o limitazione parziale delle facoltà edificatorie?
- 3) In che misura?
- 4) Il Municipio, vista la criticità della situazione, che passi ha intrapreso o intende prendere a livello tecnico – politico con l'autorità cantonale al fine di individuare una soluzione percorribile?
- 5) Tenuto conto dei principi di equivalenza e distribuzione degli oneri, il Municipio ritiene sia da preferire una riduzione generalizzata (e lineare) degli indici edificatori o, nel rispetto del principio per uno sviluppo centripeto, va invece favorito un approccio con dezonamenti?
- 6) Da 1 a 10 quanto è preoccupato il Municipio al riguardo?

Ringraziando per l'attenzione, cogliamo l'occasione per porgere i nostri più cordiali saluti.

Per il Gruppo PLR in Consiglio comunale,

Raffaele Filippini

Allegati:

- *Circolare servizi generali del 26.01.2016*
- *Legislazione – Giurisprudenza – Dottrina – estratto dal sito web cantonale, tema: Sviluppo insediativo centripeto*
- *Scheda di Piano direttore R6*

I Servizi generali

Nuove disposizioni LPT – indennizzo dei proprietari a seguito di declassamento o riduzione delle possibilità edificatorie

1. Premessa

La revisione della legge federale sulla pianificazione del territorio del 22 giugno 1979 (LPT, RS 700) entrata in vigore il 1. maggio 2014, ha lo scopo di *“arginare l’espansione disordinata degli insediamenti nel territorio e – grazie a uno sviluppo centripeto più accentuato degli insediamenti – migliorare la protezione delle superfici coltivate”* (Messaggio concernente la revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio del 20 gennaio 2010, p. 8, RU 2014 899; FF 2010 931). In concreto i Cantoni, di concerto con i Comuni, dovranno valutare la situazione sul proprio territorio e, in caso di sovradimensionamento delle zone edificabili, apportare progressivamente dei correttivi attraverso atti pianificatori. Questi atti concretamente si tradurranno in declassamenti, nel senso ampio del termine, di zone edificabili in zone non edificabili. E’ pure possibile che, in determinati casi, siano adottate riduzioni di parametri edificatori. Ne consegue la necessità degli enti pianificanti di valutare l’assegnazione di eventuali indennizzi ai proprietari dei fondi toccati.

2. La riduzione delle zone edificabili sovradimensionate

Il principio della riduzione delle zone edificabili è ancorato nel nuovo art. 15 LPT, nell’ispecie nel capoverso 2, da leggersi congiuntamente al capoverso 1:

Art. 15 Zone edificabili

¹ Le zone edificabili vanno definite in modo da soddisfare il fabbisogno prevedibile per 15 anni.

² Le zone edificabili sovradimensionate devono essere ridotte.

³ L’ubicazione e le dimensioni delle zone edificabili vanno coordinate al di là dei confini comunali, rispettando gli scopi e i principi della pianificazione del territorio. In particolare occorre conservare le superfici per l’avvicendamento delle colture e rispettare la natura e il paesaggio.

⁴ Un terreno può essere assegnato a una zona edificabile se:

- a. è idoneo all’edificazione;
- b. sarà prevedibilmente necessario all’edificazione, urbanizzato ed edificato entro 15 anni, anche in caso di sfruttamento coerente delle riserve interne d’utilizzazione delle zone edificabili esistenti;
- c. le superfici coltivate non sono frazionate;
- d. la sua disponibilità è garantita sul piano giuridico; e
- e. l’assegnazione consente di attuare quanto disposto nel piano direttore.

⁵ La Confederazione e i Cantoni elaborano congiuntamente direttive tecniche per l’assegnazione di terreni alle zone edificabili, segnatamente per il calcolo del fabbisogno di tali zone.

L'art. 5a cpv. 4 dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio del 28 giugno 2000 (OPT; RS 700.1) chiede ai Cantoni con zone edificabili palesemente sovradimensionate di indicare le misure con cui intendono adempiere le esigenze dell'art. 15 LPT, la relativa tempistica e le indicazioni necessarie per ridurre il dimensionamento complessivo.

Si tratta pertanto di apportare dei correttivi alle zone edificabili, riducendone la superficie o limitandone la capacità edificatoria. In entrambi i casi si è di fronte a restrizioni della proprietà che, a dipendenza delle circostanze, potrebbero dare diritto a un indennizzo.

In ogni caso, prima di procedere alla riduzione delle zone edificabili si dovrà adattare il piano direttore come prescritto dagli articoli 8 e 8a LPT entro cinque anni dall'entrata in vigore della modifica della LPT (in concreto dal 1. maggio 2014, art. 38a cpv. 1 LPT). Fino a quel momento non è data al Cantone la possibilità di aumentare la superficie complessiva delle zone edificabili delimitate con decisione cresciuta in giudicato (art. 38a cpv. 2 LPT).

3. Il diritto all'indennità

La proprietà è garantita dall'art. 26 della Costituzione federale della Confederazione svizzera del 18 aprile 1999 (Cost., RS 101). L'art. 26 cpv. 2 Cost. prevede che *"in caso di espropriazione o di restrizione equivalente della proprietà è dovuta piena indennità"*. Il principio della piena indennità per le restrizioni equivalenti a espropriazione, derivanti da atti pianificatori è ribadito dall'art. 5 cpv. 2 LPT.

Nel 1965 il Tribunale Federale (TF) nella decisione "Barret" ha stabilito la nozione di espropriazione materiale, sostanzialmente rimasta invariata nel tempo. Secondo questa definizione, vi è espropriazione materiale quando l'uso attuale o il prevedibile uso futuro di una cosa è vietato o limitato in modo particolarmente grave, così che il proprietario è privato di una delle facoltà essenziali derivanti dal diritto di proprietà. Una limitazione di minore importanza può ugualmente costituire espropriazione materiale se colpisce uno solo o un numero limitato di proprietari, in modo tale che se fosse negato loro l'indennizzo, dovrebbero sopportare un sacrificio particolarmente grave e incompatibile con il principio di uguaglianza (DTF 91 I 329).

Le privazioni della facoltà di edificare possono costituire, a seconda dei casi, misure pianificatorie equivalenti a espropriazione materiale, atte a conferire il diritto a un indennizzo. A tale proposito, la giurisprudenza ha sviluppato le nozioni di dezonamento e non azzonamento (DTF 109 Ib 13 consid. 4a, JdT 1985 I 518).

4. Non azzonamento/dezonamento

4.1 Non azzonamento

a) Si parla di **non azzonamento** (*non-classement, Nichteinzonung*) nei casi in cui è adottato per la prima volta un piano regolatore conforme al diritto federale, mediante il quale un fondo viene attribuito alla zona non edificabile, anche se in precedenza lo stesso fondo si trovava in zona edificabile (DTF 122 II 236 consid. 5c).

Il Tribunale federale ha ritenuto di essere in presenza di un regime di non azzonamento non solamente in caso di misure restrittive prese nei confronti di piani adottati prima del 1. gennaio 1980, ma anche in caso di declassamenti intervenuti per rapporto a piani regolatori posteriori a tale data, ma materialmente non conformi alla LPT (DTF 122 II 326 consid. 5c; 131 II 728 consid. 2.3). E' materialmente contrario alla LPT il piano regolatore sovradimensionato o che non ha delimitato la zona edificabile conformemente ai criteri degli art. 1 e 3 LPT (DTF 123 II 487; STF 1A.155/1999). Questa giurisprudenza è stata confermata ancora recentemente (STF 1C_66/2012 consid. 2.2; 1C_573/2011 consid. 3.2 e 1C_581/2011).

b) Il non azzonamento non dà luogo di principio ad alcuna indennità, salvo nei casi, eccezionali, in cui vengano adempiute cumulativamente le seguenti condizioni (DTF 121 II 417 consid. 4b, JdT 1996 I 403):

- il fondo in questione è pronto all'edificazione o almeno dotato delle infrastrutture di urbanizzazione primaria;
- il terreno è situato nel perimetro del PGS conformemente alla legislazione in materia di protezione delle acque;
- il proprietario ha sopportato delle spese considerevoli per l'urbanizzazione e l'edificazione del fondo.

Inoltre, un indennizzo potrebbe essere giustificato in base al principio della protezione della buona fede, quando le circostanze sono tali per cui il terreno avrebbe già dovuto essere attribuito alla zona edificabile, come pure quando il fondo si trova in un comprensorio già in gran parte edificato, cosicché il proprietario poteva considerare il suo fondo come molto verosimilmente edificabile per sua sola iniziativa (DTF 121 II 417 consid. 4b).

4.2 Dezonamento

a) Nel caso di **dezonamento** (*déclassement, Auszonung*) il terreno assegnato alla zona edificabile da un piano regolatore conforme alla LPT è attribuito, nell'ambito di una revisione, ad una zona agricola, protetta, verde, senza destinazione specifica o ad un'altra zona non edificabile (DTF 122 II 339; 121 II 417).

Si è di fronte ad un dezonamento anche nel caso di ulteriore modifica di un piano inizialmente conforme alla LPT, ma divenuto successivamente contrario al diritto federale (DTF 131 II 728 consid. 2.3). Di principio quindi anche i casi di riduzione della zona edificabile ai sensi dell'art. 15 cpv. 2 LPT, nell'ambito della revisione di un piano regolatore inizialmente conforme alla LPT (ad esempio perché correttamente dimensionato al momento della sua adozione) sono dei dezonamenti.

b) Non tutti i casi di dezonamento comportano un indennizzo per il proprietario. Una zona edificabile stabilita conformemente al diritto federale non è immutabile, ma può e deve essere adattata ai nuovi bisogni dettati dalle modifiche delle circostanze e delle basi legali. Infatti, il proprietario di un fondo sito in zona edificabile, ma non ancora edificato, deve tenere in considerazione la possibilità di una modifica della situazione giuridica, poiché la garanzia della proprietà non dà diritto di esigere che un fondo resti per sempre in una zona edificabile e che le quantità edificatorie rimangano immutate (DTF 123 II 481 consid. 6c).

Per stabilire il diritto ad un indennizzo in caso di dezonamento, si deve esaminare se la facoltà di edificare avrebbe potuto verosimilmente essere esercitata entro un futuro prossimo (DTF 131 II 728 consid. 2.6). Il TF ha precisato la nozione di *futuro prossimo* restringendola all'esame della possibilità di edificare *nel giorno* dell'entrata in vigore della misura pianificatoria che limita il diritto di proprietà (DTF 132 II 218 consid. 2.3 e 2.4, STF 1C_449/2009 consid. 7.1 e 7.2); in Ticino tale momento coincide di regola con l'approvazione del piano regolatore da parte del Consiglio di Stato, che esplica effetto costitutivo (cfr. STA 50.2014.6 del 23.9.2015 consid. 3).

In pratica l'esame dell'edificabilità del fondo comporta la verifica, nel giorno determinante, della situazione generale: dello stato della pianificazione comunale e cantonale (DTF 116 Ib 159 consid. 6b; 113 Ib 133 consid. 4c; STF 1A.122/2002 consid. 3.2), della situazione e delle caratteristiche del fondo e della sua urbanizzazione (STF 1A.305/1997; 1A.193/2006). L'intenzione del proprietario di edificare non è determinante; nondimeno, nella valutazione dell'entità della restrizione l'autorità può prendere in considerazione il fatto che il proprietario non abbia intrapreso passi concreti in vista dell'edificazione (STF 1C_510/2009 consid. 3 e 4.3). In questo modo il diritto a beneficiare di un indennizzo in caso di dezonamento è perciò da escludere in tutti quei casi in cui il proprietario non ha materializzato le proprie intenzioni di edificare, segnatamente quando non abbia intrapreso nulla per valorizzare il suo terreno in vista della costruzione, cosicché alla scadenza dell'orizzonte pianificatorio di 15 anni, il fondo si trova ancora nella situazione in cui era al momento dell'azzoneamento (cfr. JEAN-MICHEL BRAHIER/PIERRE PERRITAZ, LAT révisée, dézonage et indemnisation des propriétaires, in: Journées suisses du droit de la construction 2015, Pour tous ceux qui construisent ..., Friburgo 2015, p. 77).

5. Limitazione parziale delle facoltà edificatorie

A differenza dei casi trattati sopra, in cui il proprietario è (completamente) privato della facoltà di edificare, vi possono essere misure pianificatorie che limitano soltanto l'esercizio di tale prerogativa. Ciò si verifica con la riduzione dei parametri edificatori, il cambiamento di destinazione (nel contesto di una zona edificabile), la definizione di linee di costruzione, l'imposizione di vincoli di conservazione della sostanza edilizia esistente, ecc.

Per costante giurisprudenza, le restrizioni della proprietà che limitano (ma non impediscono) lo sfruttamento edilizio danno luogo a espropriazione materiale, con obbligo di indennizzo, solo se non consentono più un'utilizzazione economicamente ragionevole (DTF 123 II 481 consid. 6d; 117 Ib 262 consid. 2a; 112 Ib 263 consid. 4; 111 Ib 257 consid. 4b; 110 Ib 359 consid. 2b; 109 Ib 116 consid. 3b; STF 1C_443/2011 consid. 2.4; 1C_487/2009 consid. 2.2; 1C_323/2007 consid. 4.2; 1A.95/1994 consid. 5a; 1A.120/1993 del 23 maggio 1995, consid. 5 b e d).

La giurisprudenza del TF ha stabilito che una riduzione dei parametri edificatori pari ad un terzo e una svalutazione del 20% del valore non costituisce di per sé un caso di espropriazione materiale, se il proprietario può ritrarre dal suo fondo un profitto economico apprezzabile (STF 1C_487/2009). Il TF ha precisato comunque che questa percentuale non costituisce un limite assoluto.

Di recente il Tribunale cantonale amministrativo è andato oltre questa percentuale. Con una sentenza del 23 settembre 2015 (inc. 50.2014.6), l'ultima istanza cantonale non ha infatti riconosciuto alcun indennizzo ai proprietari toccati dall'adozione di un piano particolareggiato di quartiere (quartiere Soldini, Chiasso) che comportava una diminuzione dell'indice di sfruttamento e l'imposizione di linee di arretramento e di costruzione, per una riduzione della superficie utile lorda da 3'799.50 mq a 1'773.10 mq. Nonostante la riduzione pari al 50% delle capacità edificatorie, il Tribunale ha escluso l'espropriazione materiale poiché, in primis i nuovi vincoli *"hanno lasciato intatta la possibilità di usare in modo economicamente ragionevole il possesso e nel complesso non ne hanno pregiudicato l'uso in misura tale da privare i proprietari di una delle facoltà discendenti dal loro diritto di proprietà; li hanno tutt'al più limitati nell'esercizio di detto diritto, ma non con una incidenza talmente grave ed insopportabile, da far insorgere un'espropriazione materiale"*. Secondariamente, *"perché le misure pianificatorie non hanno mortificato alcuna concreta aspirazione di edificazione dei ricorrenti, che da decenni possiedono il terreno senza aver mai manifestato l'intenzione di sfruttarlo in maniera diversa"* (STA 50.2014.6 del 23.9.2015 consid. 4.1).

6. Conclusioni

L'applicazione del nuovo art. 15 cpv. 2 LPT, quindi l'eventuale diminuzione delle zone edificabili, comporterà per i Comuni, quali enti pianificanti, l'onere di valutare per ogni singolo caso il diritto o meno all'indennizzo per i proprietari toccati. Per procedere a tale valutazione l'iter da seguire è quello della distinzione innanzitutto dei casi di non azzonamento da quelli di dezonamento. La qualifica di dezonamento non comporterà automaticamente un diritto all'indennizzo, dovendo essere verificata la possibilità di edificare in un futuro prossimo. La giurisprudenza più recente ha limitato la nozione di *futuro prossimo* ai casi in cui il proprietario abbia comunque intrapreso dei passi concreti per edificare, sopportando delle spese. E' pertanto escluso un indennizzo di fronte alla semplice intenzione di costruire. In questo modo i casi di indennizzo saranno limitati unicamente laddove, attraverso l'adozione di nuove misure pianificatorie, si sarà prodotto un reale pregiudizio.

Anche in ambito di riduzione di parametri edificatori la giurisprudenza tende a limitare il diritto all'indennizzo unicamente nei casi in cui al proprietario sia pregiudicato in modo grave l'uso del fondo, dove per grave si considera una restrizione delle potenzialità edificatorie superiore al 50%.

PER L'UFFICIO GIURIDICO



Avv. Alessia Leoni Romelli

Navigando su questo sito accetti l'utilizzo statistico dei cookies al fine del suo miglioramento. [Più informazioni](#)

Accetta



Repubblica e Cantone
Ticino

Sviluppo insediativo centripeto

Tema Sviluppo Basi legali Per saperne di più

Legislazione - Giurisprudenza - Dottrina

La Legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT) e la relativa Ordinanza d'applicazione (OPT) sono i fondamenti giuridici che sanciscono l'obbligo di adattare il Piano direttore e i Piani regolatori per concretizzare l'obiettivo dello sviluppo insediativo centripeto. In particolare attraverso misure che conformino le zone edificabili dei Piani regolatori alle reali necessità in termini di evoluzione demografica e di posti di lavoro all'orizzonte di 15 anni.

Il Tribunale federale si è già espresso in merito all'applicazione di questo precetto giuridico, sentenziando la possibilità di mettere in discussione domande di costruzione nel caso in cui il Piano regolatore su cui si fondano non sia conforme alla LPT, in particolare nei casi in cui le sue zone edificabili sono sovradimensionate.

A proposito del dimensionamento delle zone edificabili e della sua verifica in base alla LPT e al Piano direttore, diversi attori, in primis i Comuni, hanno espresso timori sulle conseguenze di eventuali riduzioni delle potenzialità edificatorie.

Il parere giuridico indicato a lato fornisce le indicazioni (tratte dalla giurisprudenza) sulle fattispecie pianificatorie che danno adito a indennità per espropriazione materiale e quelle che per contro non hanno conseguenze finanziarie.

Con l'adozione delle schede R1, R6 ed R10 il Consiglio di Stato ha presentato il [Messaggio 7630](#) per la creazione di un fondo cantonale di 5 milioni destinato a sostenere finanziariamente i Comuni eventualmente confrontati con il versamento di indennizzi derivanti dalla riduzione delle potenzialità edificatorie.

Il messaggio è stato accolto dal Gran Consiglio nella seduta del 21 giugno 2021.



Documentazione utile

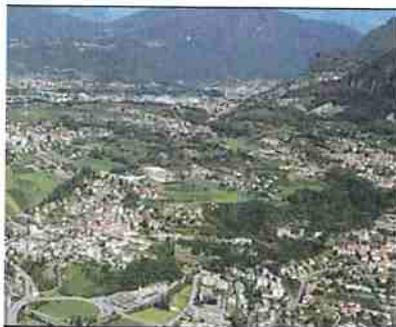
- >[Basi legali \(LPT e OPT\)](#)
- >[Fondo cantonale per lo sviluppo centripeto Messaggio 7630](#)

Sentenze:

- [DTF 1C_44/2015](#)
[St.Niklaus](#)
- [DTF 1C_40/2016](#)
[Bregaglia](#)
- [DTF 1C_326/2016](#)
[Bremblens](#)
- [DTF 1C_494/2016](#)
[Develier](#)
- [DTF 1C_275/2018](#)
[Dagmersellen](#)
- [DTF 1C_230/2020](#)
[Sion](#)
- [DTF 1C_190/2020](#)
[Roche](#)

Parere giuridico:

- [Indennizzi in caso di dezonamenti o non azzonamenti](#)

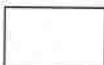


Sviluppo degli insediamenti e gestione delle zone edificabili

Rete urbana



 Sfondo bianco: testo informativo

 Sfondo grigio: testo vincolante

Grado di consolidamento

- Informazione preliminare
- Risultato intermedio
- Dato acquisito

Versione del 03.09.2021

*La data si riferisce all'entrata in vigore delle ultime modifiche della scheda ai sensi della Legge sullo sviluppo territoriale. **La scheda è attualmente in procedura d'approvazione federale.** Complementi d'informazione sulla cronologia completa delle procedure relative alla scheda possono essere richiesti all'Ufficio del Piano direttore.*

Istanze responsabili

Sezione dello sviluppo territoriale

Istanze con compiti da svolgere

tutti i Comuni

Obiettivi del Piano direttore

12, 1, 2, 3, 6, 11, 15

Schede correlate

PI, RI, R10, M7

Cartografia

Nessun riferimento cartografico

Tempi e mezzi

Il Programma d'attuazione - consultabile sul sito Internet, www.ti.ch/pd oppure presso l'Ufficio del Piano direttore - informa sui tempi e sui mezzi.



I. Situazione, problemi, sfide

La scheda R6, insieme alle schede R1 *Modello territoriale cantonale* ed R10 *Qualità degli insediamenti*, compone l'insieme degli indirizzi, delle misure e dei compiti del Piano direttore che attua i disposti della *Legge federale sulla pianificazione del territorio*, entrati in vigore il 1° maggio 2014 (LPT1) a seguito della votazione popolare del 3 marzo 2013, finalizzati a contenere l'estensione degli insediamenti, a migliorare la qualità del tessuto costruito e a favorire un'edificazione concentrata. Queste tre schede sono state adottate originariamente nell'ambito della revisione 2009, prevedendo già diversi principi in linea con la LPT1 che sono stati precisati e resi più incisivi ai sensi dei nuovi dettami federali. Il loro adattamento è stato oggetto di ricorsi al Gran Consiglio evasi nel 2021 ed ha sollevato un ampio dibattito pubblico su strategie, modalità e responsabilità nel governo delle trasformazioni territoriali. In questo dibattito un ruolo centrale lo hanno ricoperto i temi delle modalità d'attuazione dello sviluppo insediativo centripeto di qualità e le conseguenze sulla gestione e la conformazione delle zone edificabili nei Piani regolatori, temi che si ritrovano nella scheda R6 fin dal nuovo titolo (quello precedente era *Sviluppo e contenibilità del PR*) e nella riformulazione dei suoi contenuti originari.

In primo luogo la scheda fornisce gli **indirizzi per lo sviluppo insediativo centripeto di qualità**. Si tratta essenzialmente di concentrare popolazione e posti di lavoro in luoghi strategici ben allacciati al trasporto pubblico e dotati di servizi per la popolazione e l'economia, preservare dall'ulteriore edificazione i luoghi sensibili dal profilo paesaggistico e naturalistico, impostare il recupero e la trasformazione del tessuto costruito su una rete di spazi liberi pubblici e naturali, sostenendo soluzioni insediative che privilegiano gli spostamenti lenti e la vicinanza di attività attraverso la mescolanza funzionale, sociale e generazionale. È importante sottolineare che lo sviluppo insediativo centripeto va perseguito da ogni Comune, in base alle sue caratteristiche. Significato, obiettivi e modalità dello sviluppo insediativo centripeto sono illustrati nel sito www.ti.ch/sviluppo-centripeto.

La scheda sancisce in seguito il disposto secondo il quale le **zone edificabili esistenti** vanno sfruttate più efficacemente di quanto fatto fino ad ora, senza ampliarle. Eccezionalmente nuove zone edificabili possono essere delimitate per insediamenti d'interesse pubblico cantonali e sovracomunali, prevedendo un corrispettivo compenso.

Tutti i Comuni devono verificare il **dimensionamento delle zone edificabili** secondo il metodo descritto negli allegati della scheda, fornendo la tabella della contenibilità e il compendio dello stato dell'urbanizzazione. Essi devono poi adeguare i Piani regolatori, integrandovi l'impostazione urbanistica sviluppata nell'ambito del loro **Programma d'azione comunale per lo sviluppo insediativo centripeto di qualità** (PAC) e ricalibrando le potenzialità edificatorie a favore dei luoghi strategici in base al fabbisogno all'orizzonte dei 15 anni, tenendo conto delle prognosi di sviluppo territoriale per spazio funzionale formulate nelle schede R/M2 *Agglomerato del Locamese*, R/M3 *Agglomerato del Luganese*, R/M4 *Agglomerato del Bellinzonese* e R/M5 *Agglomerato del Mendrisiotto*.

Per sostenere i Comuni nei loro compiti, il Dipartimento del territorio ha preparato la **Linea guida sul PAC** (disponibile al sito citato sopra) e il Parlamento ha stanziato un **credito di 4 milioni di franchi** per partecipare ai costi a carico dei Comuni per il suo allestimento. Un altro **credito di 5 milioni di franchi** è stato invece deciso e destinato a co-finanziare gli indennizzi per eventuali diminuzioni delle possibilità edificatorie, derivanti dalla ricalibrazione delle zone edificabili nell'ambito dell'adeguamento dei Piani regolatori.

2. Indirizzi**Lo sviluppo centripeto di qualità**

Lo sviluppo insediativo del Cantone è declinato in funzione del Modello territoriale, illustrato nella scheda R1, secondo i seguenti indirizzi:

- a. Le zone edificabili comunali devono essere dimensionate secondo gli obiettivi di sviluppo all'orizzonte di 15 anni, stabiliti in funzione della crescita auspicata a livello locale, regionale e cantonale.
- b. La qualità abitativa e di vita va incrementata attraverso misure volte a garantire sufficienti spazi liberi e verdi, l'offerta di servizi e di luoghi d'aggregazione, un senso di identità e appartenenza al territorio, una mescolanza generazionale e sociale (data anche da alloggi economicamente sostenibili), un senso di sicurezza nei quartieri, la mescolanza delle funzioni.
- c. Gli spazi pubblici e le aree verdi vanno interconnessi, valorizzati e promossi quale trama per la definizione delle costruzioni e come elementi indispensabili alla qualità di vita.
- 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 (terreni sotto sfruttati e terreni liberi).
- e. La priorità d'intervento nella mobilitazione delle riserve va posta nei luoghi strategici (cioè ben allacciati al trasporto pubblico, dotati di servizi e infrastrutture alla popolazione e all'economia, lungo i principali assi stradali urbani e nei centri), nel rinnovamento o nella sostituzione degli edifici esistenti, nella riqualifica urbanistica di quartieri vetusti e nella riconversione e recupero di aree dismesse.
- 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 per conseguire gli obiettivi di sviluppo e solo se l'incremento è compatibile con la corretta capacità complessiva delle zone edificabili, con gli obiettivi di qualità urbanistica e con la funzionalità delle infrastrutture di urbanizzazione.
- g. La riduzione delle potenzialità edificatorie, va perseguita nei luoghi che, per caratteristiche morfologiche, mancanza d'urbanizzazione o poiché esposti a pericoli, sono inadatti all'edificazione, si prestano manifestamente ad altre funzioni (ad esempio agricola) e nei luoghi sensibili, dove le potenzialità edificatorie concesse sollevano problemi d'inserimento paesaggistico (ad esempio nei pressi di nuclei, di beni culturali, lungo le rive dei laghi).
- h. Lo sviluppo e l'aumento della densità insediativa è coordinato con la salvaguardia e la promozione di alloggi a pigione sostenibile, tenendo conto del Piano cantonale dell'alloggio. La trasformazione di abitazioni primarie esistenti in residenze secondarie va regolata nelle località turistiche attorno ai laghi.
- i. Lo sviluppo e l'aumento della densità insediativa è coordinato con la capacità delle reti di mobilità esistenti e di quelle pianificate, in particolare del trasporto pubblico e della mobilità lenta.

3. Misure**3.1 Sfruttare le zone edificabili in vigore**

- 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.
- b. Sono ammesse modifiche del perimetro delle zone edificabili per rispondere ad esigenze di un miglior uso del territorio. Queste modifiche non devono comportare un aumento complessivo di superfici edificabili e sono pertanto immediatamente compensate.
- c. 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.) che:
- non è possibile o opportuno inserire nelle zone edificabili esistenti;
 - richiedono soluzioni praticabili a corto termine.
- Per questi casi il compenso può essere definito in un secondo tempo, ma al più tardi entro cinque anni.
- d. A titolo eccezionale, i Comuni, previa approvazione del Cantone, possono delimitare nuove zone per insediamenti di preminente interesse pubblico sovracomunale (servizi di pronto intervento, zone produttive mirate, infrastrutture pubbliche, ecc.) che:
- non è possibile inserire nelle zone edificabili esistenti;
 - richiedono soluzioni praticabili a corto termine;
 - nel caso di nuove zone produttive mirate, si possa ritenere plausibile un insediamento duraturo delle aziende interessate.
- Per questi casi il compenso può essere definito in un secondo tempo, ma al più tardi entro cinque anni.
- e. Limitate rettifiche del limite delle zone edificabili, dovute ad esempio ad accertamenti forestali o alla correzione d'imprecisioni nel processo di informatizzazione dei Piani regolatori, non necessitano di compenso.

3.2 Adeguare il dimensionamento delle zone edificabili

- a. Il dimensionamento delle zone edificabili dei Piani regolatori va verificato secondo 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.
- b. Allo scopo di intraprendere azioni a favore dello sviluppo centripeto, lo stato dello sfruttamento dei terreni edificabili e quello delle opere di urbanizzazione va rilevato e regolarmente aggiornato su scala comunale mediante il compendio di cui all'allegato 3.
- c. Per 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 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 agli obiettivi di crescita per i prossimi 15 anni vanno ridimensionate riducendo le potenzialità edificatorie in base al programma d'azione comunale per lo sviluppo insediativo centripeto di qualità (cfr. punto 3.3.).

3. Misure**3.3 Elaborare e attuare un programma d'azione comunale per lo sviluppo centripeto di qualità**

- a. I Comuni elaborano e attuano un programma d'azione per lo sviluppo centripeto di qualità secondo la Linea Guida del Dipartimento del territorio.
- b. Il programma d'azione deve in particolare permettere di:
 - mobilitare e riordinare le riserve;
 - sviluppare i luoghi strategici;
 - preservare i luoghi sensibili;
 - realizzare una rete degli spazi pubblici e delle aree verdi;
 - avviare politiche di riqualifica urbanistica e di rivitalizzazione dei quartieri.
- c. I Comuni aggiornano e adattano i loro Piani regolatori in funzione delle esigenze poste dal programma d'azione.

3.4 Garantire gli alloggi a pigione sostenibile e favorire le abitazioni primarie

- a. I Piani regolatori tengono conto dell'esigenza di salvaguardare e garantire alloggi a pigione sostenibile considerando gli intendimenti del Piano cantonale dell'alloggio. Essi possono definire percentuali minime di alloggi a pigione sostenibile per intere zone, per comparti o per singoli piani di edifici, in particolare dove vi sono aumenti delle quantità edificatorie.
- b. Nelle regioni turistiche attorno ai laghi Verbano e Ceresio, in particolare nelle zone centrali e ben servite dal trasporto pubblico, va limitata la trasformazione di abitazioni esistenti in residenze secondarie.
- c. Il tasso di occupazione delle residenze secondarie va migliorato, in particolare attraverso programmi di marketing e di promozione turistica; l'industria alberghiera va sostenuta anche mediante misure pianificatorie specifiche.

4. Compiti**4.1 Livello comunale**

- a. I Comuni verificano il dimensionamento delle zone edificabili dei PR. Il risultato, comprensivo della tabella della contenibilità e del compendio dello stato dell'urbanizzazione, va trasmesso alla Sezione dello sviluppo territoriale al più tardi entro 2 anni dall'entrata in vigore della presente scheda.
- b. I Comuni con zone edificabili sovradimensionate devono adottare subito le necessarie misure di salvaguardia della pianificazione.
- c. Tutti i Comuni elaborano il programma d'azione comunale per lo sviluppo centripeto di qualità ai sensi della misura 3.3 entro 2 anni dalla ricezione della conferma della plausibilità del dimensionamento del PR.
- d. Con l'entrata in vigore della presente scheda, ogni nuova variante pianificatoria in procedura ordinaria o revisione dei PR che incide in maniera significativa sul dimensionamento del PR e sull'assetto del territorio insediativo va accompagnata dal programma d'azione comunale.
- e. La procedura di adattamento dei PR in base al programma d'azione comunale dovrà concludersi, al più tardi:

4. Compiti

- entro 3 anni dalla ricezione della conferma della plausibilità del dimensionamento del PR per i Comuni nei quali le zone centrali, abitative e miste per i prossimi 15 anni sono sovradimensionate più del 5%;
 - entro 5 anni dalla ricezione della conferma della plausibilità del dimensionamento del PR per i Comuni nei quali le zone centrali, abitative e miste per i prossimi 15 anni sono sovradimensionate tra lo 0 e il 5%;
 - entro 8 anni dalla ricezione della conferma della plausibilità del dimensionamento del PR per tutti gli altri Comuni.
- f. Deroche all'obbligo di misure di salvaguardia della pianificazione e ai termini per l'elaborazione del programma d'azione e dell'adattamento dei piani regolatori sono possibili per i Comuni del retroterra e della montagna che presentano, negli ultimi 10 anni, uno stato di equilibrio o declino demografico.
- g. I Comuni che stanno già elaborando dei piani strategici (piani direttori comunali, masterplan o altri studi di base simili) li coordinano con i contenuti del programma.
- h. I Comuni nelle regioni turistiche attorno ai laghi Verbano e Ceresio introducono nei loro Piani regolatori norme atte a regolare e limitare la trasformazione di abitazioni primarie esistenti in residenze secondarie, in particolare nelle zone centrali e ben servite dal trasporto pubblico; inoltre, mediante misure pianificatorie specifiche, sostengono l'industria alberghiera.

4.2 Livello cantonale

- a. La Sezione dello sviluppo territoriale valuta la plausibilità del dimensionamento del PR trasmessa dai Comuni e ne dà loro riscontro al più tardi entro 3 mesi dalla ricezione. Nel caso di mancata conferma della plausibilità, la SST informa il Dipartimento del territorio, che può ordinare il rifacimento del calcolo.
- b. In mancanza della consegna della tabella di contenibilità e del compendio, nonché dell'allestimento del programma entro i termini fissati, il Dipartimento del territorio sospende le procedure di modifica dei Piani regolatori. Sono possibili eccezioni per modifiche urgenti e sostenute da un preminente interesse pubblico.
- c. Il dimensionamento delle zone edificabili di ogni Comune, dopo la valutazione della Sezione dello sviluppo territoriale, sarà indicato in un allegato della presente scheda.
- d. La Sezione dello sviluppo territoriale assicura la consulenza ai Comuni per l'elaborazione del programma d'azione comunale per lo sviluppo centripeto di qualità.
- e. Per i Comuni inadempienti è applicato dal Consiglio di Stato il principio della sostituzione ai sensi dell'art. 3 LST. Lo stesso Consiglio concede le deroghe di cui alla lett f. dei compiti comunali.

4. Compiti

4.3 Altri

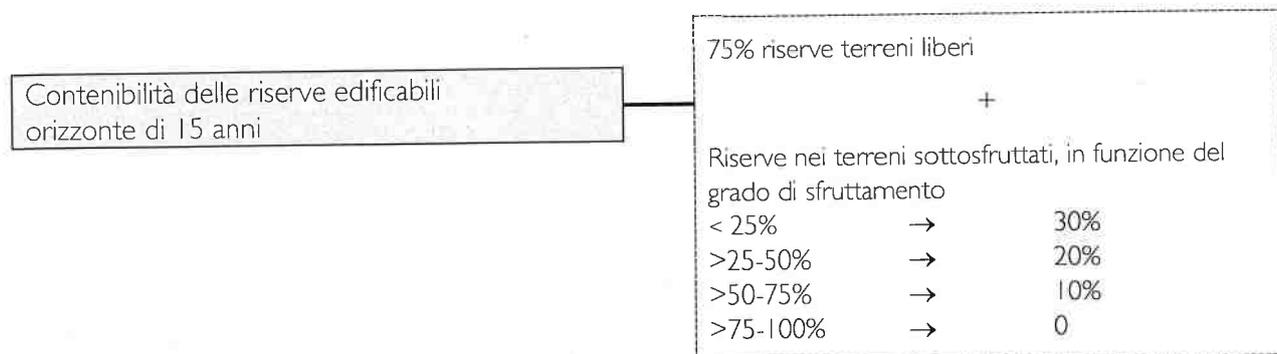
Gli enti regionali di sviluppo e le Organizzazioni turistiche regionali in relazione al miglioramento del tasso d'uso delle residenze secondarie e al sostegno all'industria alberghiera.

Allegato I	Schema della procedura di verifica del dimensionamento delle zone edificabili in vigore
-------------------	--

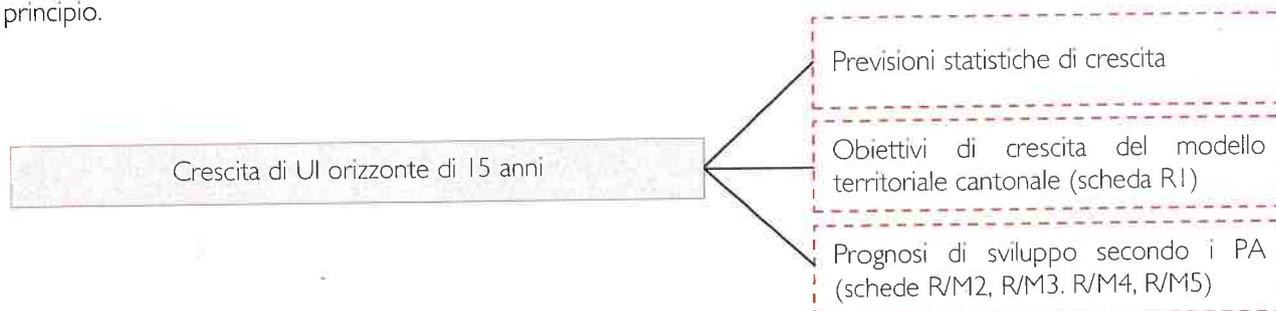
Il *dimensionamento a 15 anni delle zone edificabili* in vigore è determinato rapportando i dati di crescita delle unità insediative auspiccate all'orizzonte di 15 anni con le riserve della zona edificabile ragionevolmente sfruttabili nello stesso orizzonte temporale. I due dati devono essere congruenti: se la contenibilità delle riserve supera quanto ragionevolmente necessario, presentando delle riserve edificatorie eccessive, il piano regolatore è sovradimensionato. Se le riserve superano del 20% quanto ragionevolmente necessario, vanno adottate le misure di salvaguardia della pianificazione per poi ridurre le potenzialità edilizie esistenti. Lo schema successivo sintetizza i principi con cui calcolare il dimensionamento delle zone edificabili dei PR a 15 anni.

$$\text{Dimensionamento del PR orizzonte 15 anni} = \frac{\text{Contenibilità delle riserve edificabili orizzonte di 15 anni}}{\text{Crescita auspicata di UI orizzonte di 15 anni}}$$

La *contenibilità delle riserve edificabili orizzonte 15 anni* viene calcolata secondo il principio esposto nello schema seguente. La percentuale di riserve edificabili mobilizzabile in 15 anni nei terreni liberi o in quelli sottosfruttati è definita con dei valori uniformi per tutti i Comuni e non richiede l'obbligo dell'onere della prova. Solo in caso di scostamento da tali valori dovranno essere fornite le giustificazioni del caso a comprova della loro plausibilità. La tabella della contenibilità delle riserve a 15 anni, con i relativi campi e colonne da compilare da parte dei Comuni è riportata nell'allegato 2.



Per determinare *la crescita auspicata di UI* (abitanti posti di lavoro e posti turistici) bisogna tener conto del tasso di crescita statistico (previsioni USTAT) che viene adattato e ponderato in funzione del tasso di crescita fissato per quel determinato territorio dal relativo programma di agglomerato (schede R/M2, R/M3, R/M4, R/M5) e dagli obiettivi di sviluppo insediativo che il modello territoriale cantonale (Scheda R1) prevede per lo specifico spazio funzionale in cui è collocato il territorio in discussione. In sostanza si tratta, quindi, di adattare verso l'alto o verso il basso il tasso di crescita statistico in funzione di specifici obiettivi fissati a scala sovracomunale e regionale, ottenendo così una distribuzione della crescita coerente sull'insieme del territorio cantonale. Lo schema successivo riprende tale principio.



Allegato 2**Tabella per il calcolo della contenibilità delle zone edificabili in vigore**

I Comuni sono tenuti ad aggiornare la tabella della contenibilità del PR in vigore, producendo sia quella del PR a saturazione sia quella delle riserve edificatorie sfruttabili a 15 anni. Il presente Allegato fornisce indicazioni sulla portata delle tabelle di contenibilità, come pure i parametri di riferimento da utilizzare per compilare i diversi campi. La qualità e la precisione dei dati forniti, segnatamente quelli riferiti all'estensione delle diverse zone edificabili, agli indici di sfruttamento o di edificabilità ed il tasso di sfruttamento della SUL dei terreni sottosfruttati, concorrono a rendere i dati maggiormente plausibili ed afferenti allo stato delle cose. La compilazione di questi campi è strettamente correlata con l'aggiornamento del compendio dello stato dell'urbanizzazione di cui all'Allegato 3.

La contenibilità del PR a saturazione

Definisce il numero complessivo (teorico) di abitanti, di posti di lavoro che possono insediarsi nelle zone edificabili, sfruttando integralmente i parametri edilizi (I.s e I.e.) fissati dal PR.

La contenibilità delle riserve edificatorie sfruttabili nel periodo di 15 anni

Definisce il numero di abitanti, di posti di lavoro che potenzialmente possono trovare spazio nelle riserve di zona edificabile (terreni liberi e terreni sottosfruttati) sfruttabili in un orizzonte di 15 anni. Ciò corrisponde alle previsioni attendibili di mobilitazione delle riserve di zona edificabile e quanto queste riserve permettano di contenere come numero di abitanti e di posti di lavoro. Per determinare la capacità residua a 15 anni i terreni edificabili completamente liberi sono conteggiati al 75%, mentre per i fondi sottosfruttati, ovvero già edificati ma senza che siano sfruttati integralmente i parametri edificatori ammessi, il potenziale edilizio residuo è conteggiato entro quattro parametri soglia (da 0 a 30%) in funzione dell'attuale grado di sfruttamento. La ripartizione percentuale tra abitanti e posti di lavoro proiettata per i prossimi 15 anni è determinata secondo parametri fissi definiti in funzione del tipo di zona. Essa può essere adattata in funzione del contesto territoriale in cui si trova il Comune o quella determinata Sezione di un Comune. Il valore soglia utilizzato dal Comune dovrà essere debitamente motivato in ragione della propria specificità (spazio funzionale, tipologia di zona, andamento mercato immobiliare, ecc...). Nel caso di computo dei posti turistici (pt) che potenzialmente potrebbero trovare spazio nelle riserve disponibili occorrerà fornire l'onere della prova sia in termini di stima di crescita che di consumo di SUL per pt.

I parametri di riferimento e le definizioni

Sono i parametri che servono a calcolare la contenibilità del PR.

- *SEN*: Superficie edificabile netta
- *I.s.*: Indice di sfruttamento (Art. 37 Legge Edilizia)
- *I.E.*: Indice di edificabilità
- *SUL (Superficie utile lorda) = SEN x I.s (Art. 38 Legge Edilizia)*
- *Grado di attuazione (GA)*: indica in percentuale la saturazione massima prevedibile dell'edificazione in una zona edificabile: infatti, l'edificazione reale comporta, per ragioni morfologiche o storiche, l'impossibilità di utilizzare la totalità delle potenzialità edificatorie previste dal piano regolatore. Il grado di attuazione deve quindi essere rapportato alla realtà locale, senza per ciò esservi passivamente ancorato; occorre anzi che al contempo esso permetta e favorisca l'adempimento degli scopi della pianificazione del territorio, in particolare il postulato costituzionale dell'utilizzo appropriato e parsimonioso del suolo e in generale i principi pianificatori dell'art. 3 LPT. Un valore eccessivamente basso, ancorché rispettoso della realtà insediativa di un comune, ma che disattende gli scopi della pianificazione, è pertanto contrario al diritto (cfr. STA 90.2007.48 del 1.9.2008, consid. 3.2.1). Di principio, è ritenuto eccessivamente basso un grado di attuazione inferiore all'80%.
- *UI (Unità insediative = Abitanti + Posti lavoro)*
- *Consumo di SUL per tipologia di Unità Insediativa*: (SUL/Ab, SUL/Pl,) Questo parametro si fonda sulle norme SIA ed è utilizzato costantemente per identificare la SUL che ragionevolmente viene consumata per abitante e posto di lavoro. Per le zone destinate all'abitazione (zone nucleo e zone residenziali) sono fissati dei parametri uniformi di consumo di SUL/Abitante e SUL/ Posto lavoro. Per le zone miste e per le zone per il lavoro sono identificati invece dei parametri soglia che variano a seconda della tipologia di attività e di edifici.

Per le zone per scopi pubblici il consumo di SUL per tipologia di UI va calcolata ad hoc in funzione della destinazione specifica di quella zona e del contesto territoriale in cui si colloca.

Piano direttore cantonale
**Sviluppo degli insediamenti e gestione delle
 zone edificabili**

R6

Tabella della contenibilità del PR a saturazione

Zone di PR	SEN [mq]	Is	grado di attuazione [%]	SUL totale [mq]	SUL abitanti [mq]	SUL posti lavoro [mq]	Distribuzione UI			Contenibilità							
							Abitanti [%]	Posti lavoro [%]	UI	Abitanti	Posti lavoro	UI	UI attuali				
Zona estensiva per l'abitazione (Zona residenziale estensiva)																	
Zona semi-intensiva per l'abitazione (Zona residenziale semi-intensiva)																	
Zona intensiva per l'abitazione (Zona residenziale intensiva)																	
Zona mista (Zona residenziale artigianale, Zona residenziale amministrativa, Zona residenziale commerciale)																	
Zona di conservazione del nucleo (Zona nucleo, Zona nucleo tradizionale)																	
Zona del nucleo (Zona nucleo, Zona nucleo di tamponamento)																	
Zona per il lavoro non intensiva (Zona mista artigianale/industriale/commerciale/amministrativa non intensiva)																	
Zona per il lavoro non intensiva (Zona mista artigianale/industriale/commerciale/amministrativa intensiva)																	
Zona per la produzione di beni (Zona industriale artigianale)																	
Zona per la produzione di servizi (Zona amministrativa commerciale)																	

Tabella della contenibilità delle riserve edificatorie del PR a 15 anni

Zone di PR	SUL a saturazione			Riserwa SUL (mq)		Distribuzione percentuale delle UL		Riserwa SUL 15 anni per tipologia UL (mq)		Consumo SUL per tipologia di UL (mq)			Contenibilità delle riserve a 15 anni UL			
	SEN [mq]	LS	grado di attuazione [%]	SUL totale [mq]	Riserwa SUL stornata	Riserwa SUL 15 anni	Abitanti [%]	Posti lavoro [%]	Abitanti	Posti lavoro	Abitanti	Posti lavoro	UI	Posti lavoro	UI	UI attuali
Zona estensiva per l'abitazione (Zona residenziale estensiva)																
TOTALE																
Zona semintensiva per l'abitazione (Zona residenziale semi-intensiva)																
TOTALE																
Zona intensiva per l'abitazione (Zona residenziale intensiva)																
TOTALE																
Zona mista (Zona residenziale artigianale)																
Zona residenziale amministrativa, Zona residenziale commerciale																
TOTALE																
Zona di conservazione del nucleo (Zona nucleo, Zona nucleo tradizionale)																
TOTALE																
Zona del nucleo (Zona nucleo, Zona nucleo di tamponamento)																
TOTALE																
Zona per il lavoro non intensiva (Zona mista artigianale/industriale/commerciale/amministrativa non intensiva)																
TOTALE																
Zona per il lavoro non intensiva (Zona mista artigianale/industriale/commerciale/amministrativa intensiva)																
TOTALE																
Zona per la produzione di beni (Zona industriale artigianale)																
TOTALE																
Zona per la produzione di servizi (Zona amministrativa commerciale)																
TOTALE																

Piano direttore cantonale
**Sviluppo degli insediamenti e gestione delle
 zone edificabili**

R6

Parametri di riferimento

Grado di attuazione	Zona estensiva per l'abitazione (Zona residenziale estensiva)	80%
	Zona semi-intensiva per l'abitazione (Zona residenziale semi-intensiva)	80%
	Zona intensiva per l'abitazione (Zona residenziale intensiva)	80%
	Zona mista (Zona residenziale artigianale, Zona residenziale amministrativa, Zona residenziale commerciale)	80%
	Zona di conservazione del nucleo (Zona nucleo, Zona nucleo tradizionale)	100%
	Zona del nucleo (Zona nucleo, Zona nucleo di tamponamento)	100%
	Zona per il lavoro non intensiva (Zona mista artigianale/industriale/commerciale/amministrativa non intensiva)	80%
	Zona per il lavoro non intensiva (Zona mista artigianale/industriale/commerciale/amministrativa intensiva)	80%
	Zona per la produzione di beni (Zona industriale artigianale)	80%
	Zona per la produzione di servizi (Zona amministrativa commerciale)	80%
SUL/UI	Consumo di SUL per tipo di unità insediativa. Va calcolata di volta in volta in funzione della tipologia di attività ammessa dalle norme nelle zone per il lavoro o dove i posti lavoro sono una percentuale della SUL consumata.	
	Zona nucleo	50 mq/ab – 25 mq/pl
	Zona residenziale estensiva	60 mq/ab – 25 mq/pl
	Zona residenziale intensiva	55 mq/ab – 25 mq/pl
	Zona mista	50-70 mq/ab ; 30-50 mq/pl
	Zona industriale	200-900 mc/pl ; 35-150 mq/pl
	Zona artigianale/commerciale	200-900 mc/pl ; 35-150 mq/pl
	Zone per scopi pubblici	Valutazione ad hoc

Distribuzione percentuale delle UI	Definisce la percentuale di distribuzione degli abitanti e dei posti di lavoro all'interno delle diverse zone	
	Zone residenziali	85% ab – 15% pl
	Zone mista	30-50% ab 50-70% pl
	Zone lavorative	5% ab – 95% pl

Allegato 3**Compendio dello stato dell'urbanizzazione**Definizione e scopo

Il compendio dello stato dà conto dello stato dello sfruttamento dei terreni edificabili e quello delle opere di urbanizzazione. Esso deve essere costantemente aggiornato come esatto dall'Ordinanza federale sulla pianificazione del territorio (art. 21 OPT).

Metodologia di allestimento e di trasmissione dei dati

Nel corso del 2015-2016 la Sezione dello sviluppo territoriale ha raccolto presso la più parte dei Comuni un aggiornamento dei compendi. In tale ambito sono state indicate le modalità di allestimento e di trasmissione dei dati che sono ulteriormente state precisate dalla SST e trasmesse ai Comuni ed ai tecnici qualificati nel marzo del 2021.

La tabella seguente riporta l'aggiornamento di come questi dati devono essere allestiti. Un aspetto significativo, direttamente correlato al calcolo del dimensionamento del PR, riguarda l'identificazione del tasso di sfruttamento della SUL dei terreni edificabili sottosfruttati.

Il modello in formato interlis riguardante la struttura con cui elaborare i geodati del compendio dello stato dell'urbanizzazione è scaricabile al seguente url <https://www4.ti.ch/dt/dstm/sst/temi/informatizzazione-dei-pr-puc/informatizzazione/catalogo-dati/compendio-stato-urbanizzazione/>.

5. Documenti di riferimento e allegati

Norme legislative principali

Legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT), 22.6.1979.

Ordinanza sulla pianificazione del territorio (OPT), 28.06.2020.

Legge sullo sviluppo territoriale (Lst), 21.6.2011.

Regolamento della legge sullo sviluppo territoriale (RLst), 20.12.2011.

Legge federale sulle abitazioni secondarie (LASec), 20.03.2015.

Ordinanza sulle abitazioni secondarie (OASec), 4.12.2015.

Documenti di riferimento

Rapporti esplicativi

DIPARTIMENTO DEL TERRITORIO, *Rapporto esplicativo delle proposte di modifica del Piano direttore ai nuovi disposti della Legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT)*, (a cura della Sezione dello sviluppo territoriale, Ufficio del Piano direttore), Bellinzona, maggio 2017.

DIPARTIMENTO DEL TERRITORIO, *Rapporto sulla consultazione ed esplicativo – Schede RI Modello territorio cantonale, R6 Sviluppo degli insediamenti e gestione delle zone edificabili e R10 Qualità degli insediamenti*, (a cura della Sezione dello sviluppo territoriale, Ufficio del Piano direttore), Bellinzona, luglio 2018.

Altri documenti

DIPARTIMENTO DEL TERRITORIO, *Stato delle zone edificabili in Ticino*, (a cura della Sezione dello sviluppo territoriale, Ufficio del Piano direttore), Bellinzona, 2017.

DIPARTIMENTO DEL TERRITORIO, *Sviluppo insediativo centripeto di qualità*, (a cura della Sezione dello sviluppo territoriale, Ufficio del Piano direttore), Bellinzona, 2017.

DIPARTIMENTO DEL TERRITORIO, *Qualità insediativa*, (a cura della Sezione dello sviluppo territoriale, Ufficio del Piano direttore), Bellinzona, 2017.

DIPARTIMENTO DEL TERRITORIO, *Evoluzione recente degli indicatori del mercato immobiliare residenziale cantonale*, (a cura della Sezione dello sviluppo territoriale, Ufficio del Piano direttore), Bellinzona, 2017.

DIPARTIMENTO DEL TERRITORIO, *Residenze secondarie*, (a cura della Sezione dello sviluppo territoriale, Ufficio del Piano direttore), Bellinzona, 2017.

CONSIGLIO DI STATO, *Messaggio 7616 – Osservazioni sui ricorsi "modifiche del Piano direttore cantonale n. 12 – Schede RI Modello territorio cantonale, R6 Sviluppo degli insediamenti e gestione delle zone edificabili e R10 Qualità degli insediamenti"*, Bellinzona, 19.12.2018.

COMMISSIONE AMBIENTE, TERRITORIO ED ENERGIA, *Decisione sui ricorsi contro le "modifiche di Piano direttore n. 12"*, Bellinzona, 31.05.2021.

CONSIGLIO DI STATO, *Messaggio 7630 – Modifica della Legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011 (LST) e richiesta di approvazione di un credito di CHF 5'000'000,- da destinare al fondo cantonale per lo sviluppo centripeto*, Bellinzona, 06.02.2019.

COMMISSIONE AMBIENTE, TERRITORIO ED ENERGIA, *Rapporto sul messaggio 6 febbraio 2019 concernente la modifica della legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011 (LST) e richiesta di approvazione di un credito di CH 5'000'000,-, da destinare al fondo cantonale per lo sviluppo centripeto*, Bellinzona, 31.05.2021.

DIPARTIMENTO DEL TERRITORIO, *Programma d'azione comunale per lo sviluppo insediativo centripeto di qualità - Orientare uno sviluppo quantitativo degli insediamenti attorno alla rete di spazi liberi*, Bellinzona, 2018.

SERVIZI GENERALI, *Parere giuridico: Nuove disposizioni LPT – indennizzo dei proprietari a seguito di declassamento o riduzione delle possibilità edificatorie*, Bellinzona, 2016.

DTF, *IC_44/2015*, 21.01.2016, St. Niklaus.

DTF, *IC_44/2016*, 05.10.2016, Bregaglia.

DTF, *IC_326/2016*, 07.12.2017, Bremblens.

DTF, *IC_494/2016*, 26.11.2018, Develier.

DTF, *IC_275/2018*, 15.10.2019, Dagmersellen.

DTF, *IC_230/2020*, 11.11.2020, Sion.

DTF, *IC_190/2020*, 09.02.2021, Roche.

Link utili

<https://www4.ti.ch/dt/dstm/sst/temi/piano-direttore/piano-direttore/procedure/procedure-recenti/> →

Proposte di modifica in applicazione ai disposti della LPT – Maggio 2017

<https://www4.ti.ch/dt/dstm/sst/temi/piano-direttore/piano-direttore/procedure/procedure-recenti/> →

Modifiche n. 12- Luglio 2018- Schede RI, R6 e R10

<https://www.ars.admin.ch/ars/it/home/sviluppo-e-pianificazione-del-territorio/diritto-pianificatorio/revisione-della-legge-sulla-pianificazione-del-territorio--lpt.html>

<https://www4.ti.ch/sviluppo-centripeto>

<http://www.densite.ch/>

<https://www.densipedia.ch/>

<https://www.densipedia.ch/fr/au-sujet-de-densipedia/impulsion>

<https://www.espacesuisse.ch/fr>