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

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

Direttive tecniche sulle zone edificabili

Avamprogetto per la procedura di consultazione

Agosto 2013

Indice

1 Premessa 2
1.1 Contesto 2
1.2 Elaborazione delle direttive tecniche sulle zone edificabili 2
2 Classificazione, contenuto e campo d'applicazione delle direttive tecniche sulle zone edificabili 3
3 Prescrizioni per definire il dimensionamento delle zone per l'abitazione, miste e centrali nel Cantone 4
3.1 In generale 4
3.2 Statistica: calcolo del valore mediano del consumo di superficie delle zone edificabili (secondo l'ARE) 4
3.3 Piano direttore: indicazione dei parametri complementari (da parte del Cantone, nel quadro delle direttive emanate dalla Confederazione) 6
3.4 Piano direttore: calcolo della capacità e del tasso di sfruttamento cantonale (da parte del Cantone) 7
3.5 Piano direttore: valutazione dei calcoli fatti dal Cantone (da parte dell'ARE) 8
4 Prescrizioni che concernono altri tipi di zone nel Cantone 8
4.1 Prescrizioni riguardanti le zone per il lavoro 9
4.2 Cambiamento di destinazione da zone per il lavoro a zone per l'abitazione, miste e centrali 9
4.3 Prescrizioni riguardanti le zone destinate a utilizzazioni pubbliche 9
4.4 Altre zone edificabili 9
5 Applicazione delle prescrizioni alla collaborazione tra Confederazione e Cantone 10
5.1 Collaborazione Confederazione-Cantone in materia di zone edificabili 10
5.2 Strategia di sviluppo comune e convenzione quadro 11
5.3 Esame e approvazione del piano direttore cantonale 11
5.4 Controllo e convenzione di realizzazione 11
Allegato I: Cartina della tipologia dei Comuni UFS 22 12
Allegato II: Esempio di calcolo Confederazione per il periodo 2012–2027 14

1 Premessa

1.1 Contesto

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

Secondo l'articolo 15 capoverso 5 R LPT, la Confederazione e i Cantoni devono elaborare congiuntamente direttive tecniche per l'incorporazione di terreni nelle zone edificabili, segnatamente per il calcolo di zone edificabili.

1.2 Elaborazione delle direttive tecniche sulle zone edificabili

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

- le modifiche dell'ordinanza del 28 giugno 2000 sulla pianificazione del territorio (OPT; RS 700.1), l'avamprogetto è citato qui di seguito con la sigla AP OPT;
- l'Integrazione alla Gudia della pianificazione direttrice;
- le direttive tecniche sulle zone edificabili secondo l'articolo 15, capoverso 5 R LPT (presente documento).

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

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

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

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

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

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

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

Per quanto concerne la delimitazione delle zone edificabili occorre tener conto, oltre alle disposizioni del piano direttore, di molteplici aspetti qualitativi indicati negli articoli 1 e 3 della LPT. Il principio della concentrazione delle zone edificabili non perde ad esempio la sua importanza, anzi l'accento messo sulla densificazione verso l'interno gli conferisce ancora maggiore attualità. Infatti, laddove sarà possibile le zone edificabili già edificate dovranno essere meglio utilizzate prima di autorizzare nuove costruzioni o procedere addirittura ad azzonamenti (cfr. capitolo 4.2, pag. 9). Questo principio acquista maggiore valenza tanto più pregiati sono i terreni.

3 Prescrizioni per definire il dimensionamento delle zone per l'abitazione, miste e centrali nel Cantone

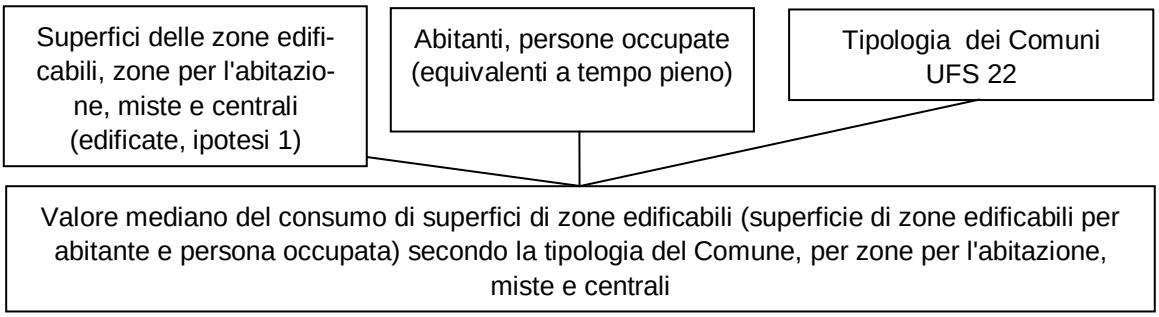
3.1 In generale

Nel Cantone il dimensionamento delle zone edificabili in zone per l'abitazione, miste e centrali (tipologie di utilizzazione principali 11,13 e 14 secondo il modello di geodati minimo «Piano di utilizzazione» del 12.12.2011[1]) viene calcolato in base al consumo di superficie delle zone edificabili, cioè la superficie edificabile per abitante e persona occupata (nell'art. 30*a* cpv. 2 AP OPT definita come «superficie richiesta»). Queste utilizzazioni rappresentano il 70 percento delle superfici edificabili su cui vive o lavora il 79 per cento di abitanti e persone occupate.

3.2 Statistica: calcolo del valore mediano del consumo di superficie delle zone edificabili (secondo l'ARE)

L' ARE calcola il valore mediano del consumo di superficie delle zone edificabili sulla base della statistica delle zone edificabili della Svizzera. La superficie edificabile già edificata (secondo l'ipotesi 1 della statistica delle zone edificabili della Svizzera) viene poi divisa per il numero di abitanti e persone occupate (equivalenti a tempo pieno)[2] che risiedono o lavorano, nell'area in questione.

La tipologia dei Comuni definita dall'Ufficio federale di statistica (22 tipi di Comuni)[3] rappresenta la base che permette di paragonare i Comuni svizzeri, se del caso, per esprimere delle indicazioni sulla dimensione della zona edificabile nel Cantone preso nel suo insieme. Per quanto riguarda il dimensionamento delle zone edificabili, si parte dal presupposto che in Comuni appartenenti alla stessa tipologia sia possibile raggiungere lo stesso basso fabbisogno di superficie di zone edificabili.[4] Il valore mediano (valore centrale/mediana) del consumo di superficie delle zone edificabili di tutti i Comuni della rispettiva tipologia di Comune vale come requisito minimo[5].



Il valore mediano del consumo di superficie delle zone edificabili viene calcolato in base ai dati della Statistica delle zone edificabili in Svizzera del 2012 in cui si trovano i valori delle zone edificabili, il numero di abitanti e persone occupate e la classificazione dei Comuni in base alla Tipologia dei Comuni (per quanto riguarda l'aggiornamento dei dati si veda il capitolo 3.3, ultimo paragrafo).

[1] Si veda la documentazione sul modello in tedesco e francese, su internet alla pagina http://www.are.admin.ch/dienstleistungen/00904 > Modelli di geodati minimi > Piani di utilizzazione > Documentazione sui modelli, cifra 7.3.2, pag. 20.
[2] Base per il numero di abitanti: Statistica della popolazione e delle economie domestiche (STATPOP), base per il numero di persone occupate: Registro delle imprese e degli stabilimenti (RES), equivalenti a tempo pieno.
[3] Per le spiegazioni teoriche riguardanti queste tipologie si veda il Censimento federale della popolazione 2000, DIE RAUMGLIEDERUNGEN DER SCHWEIZ, BFS 2005 (in internet http://www.bfs.admin.ch > Infothek > Nomenklaturen > Räumliche Gliederungen > Raumgliederungen), Capitolo 5 pag. 115 ss. in tedesco e francese.
Vengono utilizzati i dati del 2012 (secondo lo stato della statistica delle zone edificabili), in internet come documento Excel «Die Raumgliederungen der Schweiz 2012» - MS-Excel Version - 01.01.2012, in tedesco e francese alla pagina: http://www.bfs.admin.ch > Infothek > Nomenklaturen > Räumliche Gliederungen > Raumgliederungen.
[4] Visto che i dati statistici concernenti i singoli Comuni servono solo a dare un'indicazione relativa all'intero Cantone si può desumere che eventuali casi particolari relativi a singoli Comuni non pregiudichino i risultati dell'intero Cantone.
[5] Visto che l'obiettivo è quello di raggiungere un consumo di superfici di zone edificabili il più possibile contenuto, con requisito minimo si intende che questo valore non può essere superato – ciò sempre tenendo conto dei valori che sono stati calcolati per l'ampiezza totale delle zone edificabili nel Cantone.

Tabella 1: Valore mediano del consumo di superficie delle zone edificabili secondo il tipo di Comune per le zone per l'abitazione, miste e centrali, m^2 di superficie di zone edificabili per abitante e persona occupata

Tipologia	Descrizione	**Valore mediano zone per l'abitazione**	**Valore mediano zone miste**	**Valore mediano zone centrali**
1	Centri grandi (CG)	58	54	36
2	Centri medi (CM)	108	90	44
3	Centri piccoli (CP)	155	134	80
4	Centri di regioni periferiche (CPE)	218	217	111
5	Comuni con redditi elevati (RE)	307	144	147
6	Comuni turistici (TT)	460	251	181
7	Comuni semituristici (TST)	546	318	246
8	Comuni con istituzioni collettive (THI)	317	335	221
9	Comuni del posto di lavoro di regioni metropolitane (ME)	154	122	118
10	Comuni suburbani di regioni metropolitane (MS)	166	128	130
11	Comuni periurbani di regioni metropolitane (MP)	255	211	193
12	Comuni del posto di lavoro di regioni non metropolitane (NE)	187	191	133
13	Comuni suburbani di regioni non metropolitane (NS)	166	154	128
14	Comuni periurbani di regioni non metropolitane (NP)	286	250	207
15	Comuni di pendolari in partenza a forte immigrazione (NAL)	301	281	272
16	Comuni di pendolari in partenza a debole immigrazione (NAU)	346	333	300
17	Comuni industriali e terziari (SIT)	282	250	188
18	Comuni industriali (SI)	281	266	200
19	Comuni agricoli e industriali (SAI)	325	312	276
20	Comuni agricoli e terziari (SAT)	360	328	293
21	Comuni agricoli (SA)	391	351	348
22	Comuni con forte regressione demografica (SR)	687	297	499

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

I parametri seguenti vengono definiti dal Cantone e servono al calcolo della capacità cantonale come segue.

Parametro	Prescrizione della Confederazione
Consumo di superficie delle zone edificabili determinante, per tipo di Comune, per le zone per l'abitazione, miste e centrali	I valori possono corrispondere al massimo al valore definito per quel tipo di Comune e devono essere minori o uguali al valore mediano per il rispettivo tipo di Comune
Numero di periodi della pianificazione dell'utilizzazione[6] entro i quali deve avvenire lo sfruttamento delle capacità nelle zone edificabili non ancora edificate	Il valore deve essere minore o uguale a 3

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

Parametro	Prescrizione della Confederazione
Scenario di crescita della popolazione e delle persone occupate.	La crescita della popolazione deve essere minore o uguale allo scenario «alto» dell'UFS. Anche lo scenario di crescita per le persone occupate non deve in linea di massima superare lo scenario «alto» dell'UFS definito per la crescita della popolazione. In via eccezionale può essere più alto nel caso in cui il Cantone dimostri che ciò è plausibile (art. 5a cpv. 2 APOPT), in particolare se negli anni passati il numero delle persone occupate è sempre cresciuto più rapidamente di quello della popolazione e se questo aumento era più grande dello scenario alto definito dall'UFS per la crescita della popolazione.

Per quanto riguarda la zona edificabile si adotta il medesimo valore massimo differenziato computabile del consumo di superficie delle zone edificabili, sia che essa sia edificata o meno (si veda l'esempio). Nelle zone edificabili già edificate, per i Comuni che non hanno ancora raggiunto il valore mediano, il Cantone contabilizza in un primo tempo solo 1/3 di capacità supplementari (o un valore più alto definito dal Cantone) che possono essere così raggiunte. Infatti, esso parte dal presupposto che queste capacità verranno sfruttate completamente non subito ma solo in tre periodi di pianificazione (o meno se lo definisce il Cantone). Nelle zone edificabili non edificate vale sin dall'inizio il valore massimo computabile (riportato in ***grassetto e corsivo*** nella tabella seguente)[7].

[6] Per periodo della pianificazione dell'utilizzazione si intende un orizzonte temporale di 15 anni.

Esempio: definizione del consumo di superficie delle zone edificabili massimo computabile per una determinata tipologia di Comune per ogni tipo di zona[7]

Valore mediano del consumo di superficie delle zone edificabili per la zona tipo X[8] nel Comune tipo Y[9] **200 m^2 / abitante e persona occupata**			
50 ***50***			
	150 ***150***		
	200 ←	250	
	200 ←		350

Nero: consumo di superficie delle zone edificabili nel tipo di zona X del Comune Y secondo la statistica

Grassetto: valore mediano del consumo di superficie delle zone edificabili per il tipo di zona X e il tipo di Comune Y

Grassetto corsivo: consumo di superficie delle zone edificabili massimo computabile nel tipo di zona X del Comune Y[7]

Per la valutazione del consumo di superficie delle zone edificabili massimo computabile delle zone edificabili *cantonali* (***grassetto corsivo*** nella tabella sopra))[7] si effettua di regola *solo un calcolo.* In questo modo si risparmia il lavoro per attualizzare regolarmente il valore mediano (capitolo 3.2). Nel caso di fusioni comunali, per non ridurre il grado di minuziosità, si potrà in futuro attribuire la superficie delle zone edificabili alla tipologia di Comune secondo la classificazione valida dall'inizio del 2012 (l'unità territoriale paragonabile ai sensi dell'art. 30*a* cpv. 2 seconda parte AP OPT sarebbe quindi il Comune secondo lo stato al 2012).

Sarebbe auspicabile attualizzare a medio termine i valori mediani e di conseguenza i valori massimi computabili. Viste le conseguenze legate ad una simile operazione è necessario comunque che ciò avvenga nell'ambito di un adattamento delle presenti direttive tecniche, sempre congiuntamente tra Confederazione e Cantoni.

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

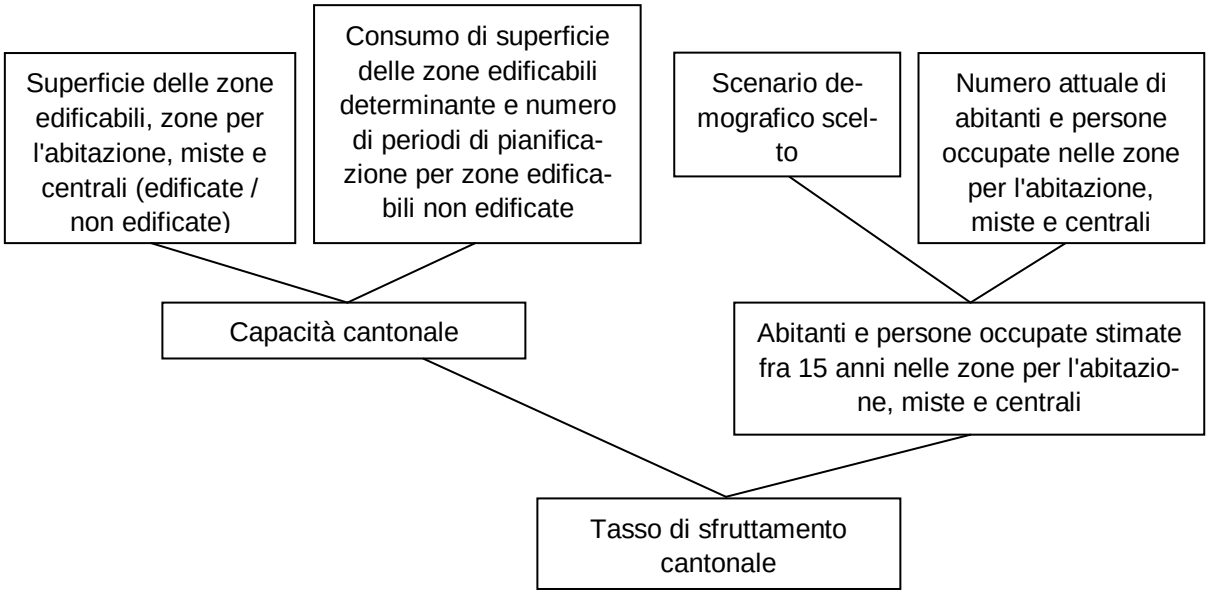
Il Cantone calcola la capacità cantonale e il tasso di sfruttamento sulla base dei parametri determinati. Per quanto riguarda la superficie delle zone edificabili, il numero di abitanti e di persone occupate utilizza i dati più attuali. I valori massimi computabili per unità territoriale paragonabile non vengono attualizzati regolarmente (si veda sopra, capitolo 3.3., ultimo paragrafo). Non avrebbe nemmeno senso aggiornare regolarmente eventuali valori determinanti[10] più bassi decisi dai Cantoni.

La capacità cantonale viene calcolata in base alla superficie delle zone edificabili (sempre per ogni tipo di zona e Comune) e al consumo di superficie delle zone edificabili determinante[11] (anche per ogni tipo di zona e Comune). Le capacità delle zone edificabili edificate e non edificate vengono addizionate.

[7] Il Cantone può dichiarare come determinante anche un valore più basso del valore massimo computabile. Ciò avviene attraverso il primo parametro definito dal Cantone secondo il capitolo 3.3.
[8] Per Comune, per la zona per l'abitazione, per la zona mista e per la zona centrale da calcolare sempre separatamente.
[9] Per la lista dei diversi tipi di Comune si veda la tabella 1 al capitolo 3.2.
[10] Cfr. il primo parametro che il Cantone deve definire secondo il capitolo 3.3.
[11] Determinante è o il consumo di superficie delle zone edificabili massimo computabile, come nell'esempio del capitolo 3.3, o un valore più basso che il Cantone ha dichiarato come determinante secondo il primo parametro definito dal Cantone al capitolo 3.3.

La popolazione e il numero di persone occupate che fra 15 anni risiederanno nelle zone per l'abitazione, miste e centrali vengono stimate[12] sulla base dei dati attuali e del tasso di crescita della popolazione e delle persone occupate definite nello scenario scelto.[13]

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



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

L'ARE controlla se i parametri definiti dal Cantone sono plausibili e se sono state rispettate le prescrizioni federali.

L'esempio di calcolo, fatto sulla base delle prescrizioni della Confederazione, che si trova nell'allegato serve quale punto di partenza per il controllo.

4 Prescrizioni che concernono altri tipi di zone nel Cantone

A causa dell'eterogeneità e della complessità delle situazioni reali non è possibile definire delle grandezze di valutazione sostenibili per le zone edificabili che non siano zone per l'abitazione, miste o centrali. In particolare non è possibile mettere direttamente in relazione il consumo di superficie con il numero di persone che usufruiscono di queste superfici, come è stato invece fatto nel precedente capitolo per le zone per l'abitazione, miste e centrali.

[12] La legge impone di definire la grandezza della zona edificabile in base al fabbisogno stimato per i successivi 15 anni. Dato che però ciò è legato a molte variabili ne consegue che si tratta piuttosto solamente di una stima. Questa incertezza si rispecchia nell'ampiezza delle ipotesi che i Cantoni possono assumere e nei limiti, in generale a loro vantaggio, delle prescrizioni emanate dalla Confederazione. Una volta che sono decise le ipotesi si tratta effettivamente solo di effettuare un calcolo matematico, tenendo comunque sempre presente che le ipotesi possono essere soggette a modifiche anche importanti.
[13] Si veda il capitolo 3.3, seconda tabella.

4.1 Prescrizioni riguardanti le zone per il lavoro

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

- In futuro la condizione necessaria per procedere a nuovi azzonamenti è che esista a livello cantonale una gestione delle zone per il lavoro, in base alla quale sia possibile procedere ad una valutazione regionale e preminente. La gestione delle zone per il lavoro può essere fatta direttamente dal Cantone oppure delegata a spazi funzionali, regioni o, come compito di utilità pubblica, anche a privati. L'obiettivo della gestione delle zone per il lavoro è quello di sfruttare al meglio queste zone, in particolare attivando le riserve esistenti, sfruttando le sinergie e cambiando la destinazione delle superfici non utilizzate. I compiti principali della gestione delle zone per il lavoro sono di avere una visione d'insieme di tutte le aree di una regione, di ottimizzare la distribuzione e lo sfruttamento delle superfici e di coordinare i luoghi di residenza con quelli in cui avvengono le attività lavorative.
- Inoltre in futuro sarà possibile creare nuove zone per il lavoro solo se legate ad un progetto specifico, esse saranno inoltre vincolate alla realizzazione del progetto stesso. Saranno possibili nuovi azzonamenti solo se in base alla gestione delle zone per il lavoro non è stato possibile proporre un'altra soluzione ragionevole. La scelta del luogo deve avvenire tenendo conto dei criteri contenuti nel piano direttore cantonale.

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

Prima di definire nuove zone per l'abitazione, miste o centrali su superfici coltive o su altre aree non edificabili, occorre sfruttare aree industriali dismesse o altre zone già edificate ma non più utilizzate. Si tratta di un'evidenza che ha le sue origini negli obiettivi e nei fondamenti su cui poggia la LPT (cfr. capitolo 2 ultimo paragrafo, pagina 3 in basso). I cambiamenti di destinazione da zone per il lavoro a zone per l'abitazione, miste o centrali vengono privilegiati dal fatto che non devono rispettare i requisiti fissati dall'articolo 15 capoverso 4 R LPT e dall'articolo 30*b* AP OPT. Visto che spesso lo sfruttamento di aree industriali dismesse incontra resistenze (a volte anche forti) può essere d'aiuto creare ulteriori privilegi. In caso di bisogno i Cantoni possono farlo nell'ambito delle prescrizioni che emanano per le regioni e i Comuni. Nella relazione tra Confederazione e Cantoni questa pratica risulta invece difficile visto che il sistema scelto per delimitare le zone per l'abitazione, miste e centrali non lo prevede.

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

4.3 Prescrizioni riguardanti le zone destinate a utilizzazioni pubbliche

Nel piano direttore il Cantone definisce i criteri per la creazione di nuove zone destinate a edifici o impianti d'utilizzazione pubblica e se necessario indica nuove zone d'importanza cantonale.

4.4 Altre zone edificabili

Anche le zone per il turismo e il tempo libero, le zone di traffico all'interno delle zone edificabili e altri tipi di zone edificabili fanno parte di quelle zone destinate di principio ad essere edificate e quindi potenzialmente causa dello sviluppo disordinato degli insediamenti. Queste zone vengono considerate a livello cantonale in modo molto diverso. Esse rappresentano attualmente il 3 per cento circa dell'intera zone edificabile e quindi si rinuncia momentaneamente a definire delle prescrizioni quantitative o qualitative. Naturalmente vanno comunque rispettati gli obiettivi e i fondamenti della LPT (art. 1 e 3). I Cantoni dovranno monitorare lo sviluppo di queste zone edificabili nel rapporto che devono elaborare ogni quattro anni ai sensi dell'articolo 9 capoverso 1 OPT, nel quale andranno giustificati eventuali incrementi.

5 Applicazione delle prescrizioni alla collaborazione tra Confederazione e Cantone

5.1 Collaborazione Confederazione-Cantone in materia di zone edificabili

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

1) Non appena il Cantone ha elaborato gli studi di base richiesti viene fissato un incontro per discutere della situazione relativa alle zone edificabili e al loro possibile sviluppo; ciò avviene in uno stadio iniziale della modifica del piano direttore. I risultati di questa discussione vengono fissati di comune accordo in una convenzione quadro tra Confederazione e Cantone.

2) Per la valutazione della dimensione delle zone edificabili cantonali nell'ambito dell'esame e dell'approvazione dei contenuti del piano direttore, fanno stato le prescrizioni delle presenti direttive tecniche e i contenuti della convenzione quadro. Il risultato dell'esame è descritto nel rapporto d'esame e rappresenta la base per l'approvazione da parte del Consiglio federale.

3) Nell'ambito del rapporto che il Cantone deve redigere ogni quattro anni ai sensi dell'articolo 9 capoverso 1 OPT la Confederazione e il Cantone si incontrano per discutere della situazione delle zone edificabili, dell'efficacia delle misure e delle disposizioni adottate e di un'eventuale necessità di intervento. I risultati dell'incontro e le eventuali misure supplementari che dovessero rendersi necessarie vengono fissati in una convenzione di realizzazione.

Le convenzioni tra Confederazione e Cantone, di cui si parla nella tappa 1 e 3, sono delle convenzioni amministrative ai sensi dell'articolo 9 capoverso 4 OPT. Queste convenzioni vengono siglate tra i rispettivi servizi competenti per la pianificazione del territorio (servizi cantonali e ARE). Esse regolano gli obiettivi, i parametri principali e la collaborazione per l'elaborazione e l'attuazione del piano direttore cantonale. Non hanno effetto giuridicamente vincolante per altre autorità cantonali o federali e nemmeno per le autorità politiche.

Nell'elaborazione delle convenzioni l'ARE è vincolato alle disposizioni dell'OPT e delle presenti direttive tecniche. Si può negoziare sui margini di manovra previsti da queste direttive tecniche o sulle misure da adottare, occorre comunque muoversi nel rispetto delle disposizioni fissate dalla legge e dall'ordinanza e delle prescrizioni della nuova guida alla pianificazione direttrice.

Per quanto riguarda l'approvazione del piano direttore nel settore insediamento, valgono le disposizioni ai sensi degli articoli 7,11 e 12 LPT e degli articoli 10-13 OPT. Nel caso di differenze che possono dare avvio ad un'istanza conciliazione[14] secondo l'articolo 13 OPT, il Cantone ha la facoltà di chiedere al Dipartimento l'avvio di un'istanza di adattamento ai sensi dell'articolo 12 OPT . Lo stesso diritto spetta anche ai servizi della Confederazione.

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

- Se l'applicazione dei contenuti del piano direttore non è sufficiente: il Cantone prende i necessari provvedimenti (ad esempio delimitazione di zone di pianificazione in base all'art. 52*a* cpv. 2 AP OPT, esecuzione d'ufficio nell'ambito del piano d'utilizzazione, ecc.).

  Se anche con queste misure la situazione non migliora o se non è stata adottata nessuna misura, l'ARE ordina al Cantone, in base all'articolo 46 capoverso 3 AP OPT, di notificare le decisioni riguardanti gli azzonamenti.

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

- Se le disposizioni del piano direttore non sono più adeguate o sono troppo poco efficaci: il Cantone adatta il suo piano direttore.

  Se durante l'incontro la Confederazione e il Cantone non trovano un accordo, l'ARE può richiedere ufficialmente al Dipartimento di esigere un adeguamento del piano direttore. Se il Cantone si rifiuta di dare seguito a questa richiesta, il Dipartimento può chiedere al Consiglio federale di ordinare una procedura di conciliazione (art. 12 OPT).

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

5.2 Strategia di sviluppo comune e convenzione quadro

Quando:	in una fase dell'adattamento del piano direttore la più precoce possibile, non appena il Cantone dispone dei necessari studi di base.
Contenuto:	prima analisi della situazione delle zone edificabili nel Cantone.
Cantone:	calcolo da parte del Cantone secondo il metodo delle presenti direttive tecniche con i valori e gli obiettivi strategici del Cantone.
Confederazione:	verifica dei parametri scelti dal Cantone (vedi capitolo 3.3) e dell'attendibilità dei calcoli del Cantone in base al metodo delle direttive tecniche sulle zone edificabili.
Risultato:	convenzione quadro tra Confederazione e Cantone sulla situazione delle zone edificabili nel Cantone e sugli obiettivi e l'orientamento delle misure da adottare nel piano direttore.

5.3 Esame e approvazione del piano direttore cantonale

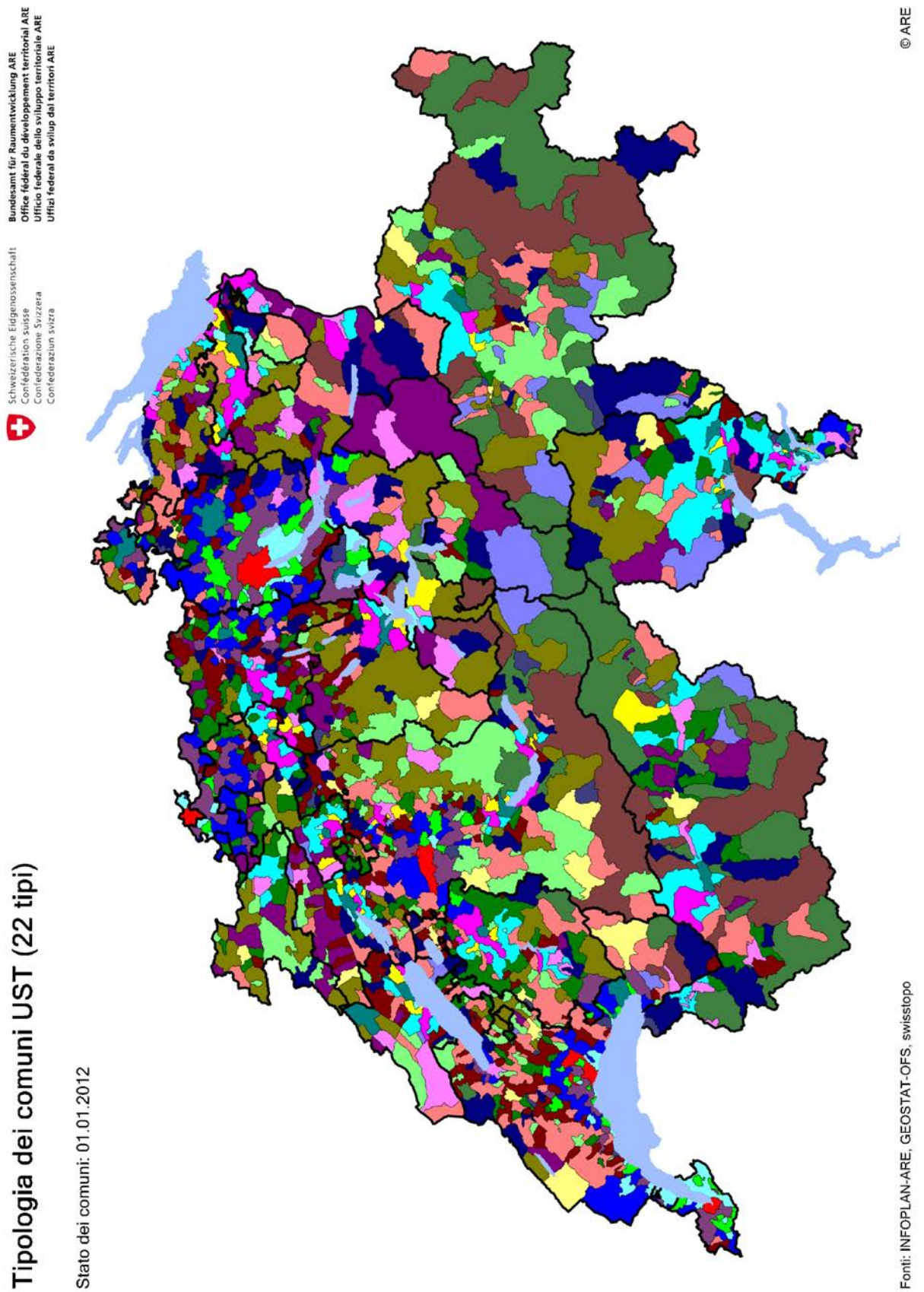
Quando:	esame e valutazione delle modificazioni del piano direttore secondo l'articolo 11 LPT. Approvazione da parte del Consiglio federale (la prima volta approvazione ai sensi dell'art. 38*a* cpv. 3 R LPT).
Contenuto:	esame e approvazione della strategia cantonale di sviluppo territoriale e dei contenuti del piano direttore riguardante il settore degli insediamenti. Esame e approvazione delle indicazioni avanzate dal Cantone in merito alle zone edificabili, alla luce delle disposizioni delle presenti direttive tecniche e della convenzione quadro.
Risultato:	rapporto d'esame e proposta di approvazione --> approvazione, approvazione con modifiche, riserve e/o oneri, non approvazione. Nel caso di divergenze che possono essere oggetto di conciliazione[15], il Cantone può esigere una procedura di conciliazione secondo l'articolo 12 LPT.

5.4 Controllo e convenzione di realizzazione

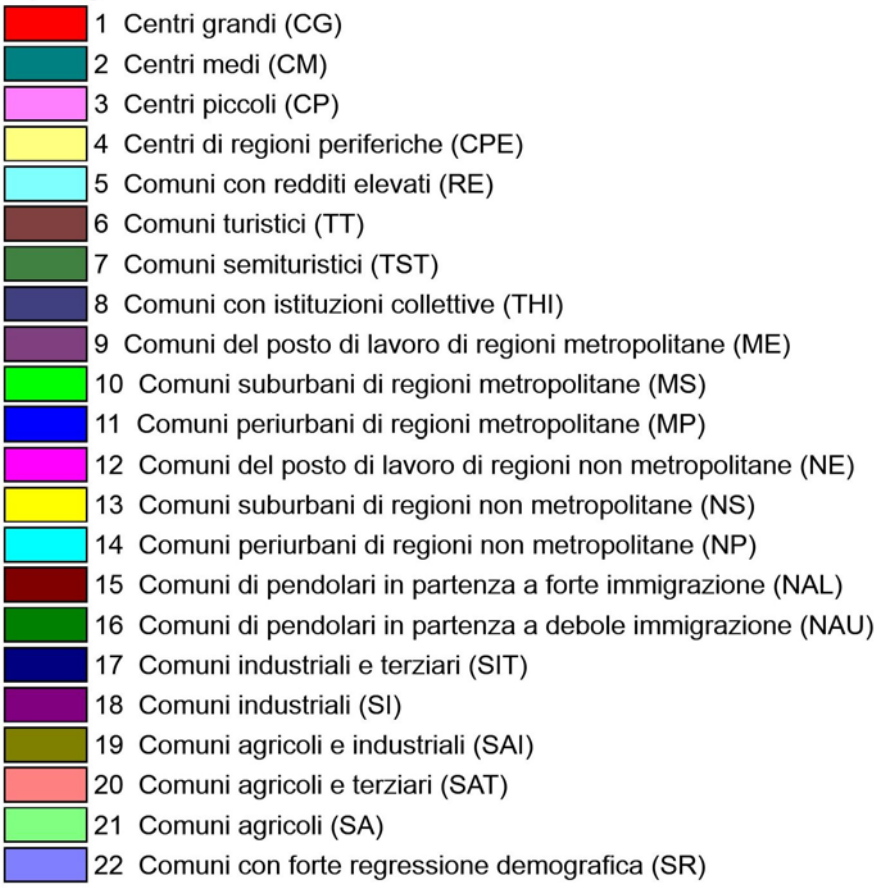
Quando:	rapporto da elaborare dal Cantone ogni quattro anni secondo l'articolo 9 capoverso 1 OPT.
Contenuto:	realizzazione e effetti delle misure, costatazione della necessità d'intervento e descrizione delle misure.
Cantone:	informazioni sull'attuazione delle misure, valutazione secondo il metodo delle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

[15] Si veda la nota 14.
[16] Fonte per il numero di abitanti: Statistica della popolazione e delle economie domestiche (STATPOP). Fonte per il numero di persone occupate: Statistica strutturale e demografica delle imprese (STATENT).

Allegato I: Cartina della tipologia dei Comuni UFS 22



Tipologia dei comuni UST 22



Per le spiegazioni teoriche riguardanti queste tipologie si veda il Censimento federale della popolazione 2000, DIE RAUMGLIEDERUNGEN DER SCHWEIZ, BFS 2005 (in internet http://www.bfs.admin.ch > Infothek > Nomenklaturen > Räumliche Gliederungen > Raumgliederungen), Capitolo 5 pag. 115 ss. in tedesco e francese
Vengono utilizzati i dati del 2012 (secondo lo stato della statistica delle zone edificabili), in internet come documento Excel «Die Raumgliederungen der Schweiz 2012» - MS-Excel Version - 01.01.2012, in tedesco e francese alla pagina: http://www.bfs.admin.ch > Infothek > Nomenklaturen > Räumliche Gliederungen > Raumgliederungen.

Allegato II: Esempio di calcolo Confederazione per il periodo 2012–2027

Il calcolo Confederazione si basa sui dati attualmente a disposizione della Confederazione che fanno riferimento alla Statistica delle zone edificabili in Svizzera 2012, al numero degli abitanti e delle persone occupate, alla tipologia dei Comuni dell'Ufficio federale di statistica UFS e allo scenario demografico «alto» dell'UFS.

Capacità cantonale:	Capacità delle zone edificabili edificate e non edificate nelle zone per l'abitazione, centrali e miste
Abitanti/Persone occupate 2027:	abitanti e persone occupate previsti fra 15 anni (alla fine del periodo 2012–2027) nelle zone per l'abitazione, miste e centrali secondo lo scenario UFS «alto»
Tasso di sfruttamento cantonale in %:	Abitanti e persone occupate previsti divisi per la capacità delle zone per l'abitazione, miste e centrali

Questa tabella rappresenta un esempio di calcolo con carattere indicativo senza applicabilità diretta. Per la valutazione della dimensione delle zone edificabili di un Cantone, nell'ambito dell'analisi e dell'approvazione dei contenuti dei piani direttori, viene effettuato un calcolo in base ai dati attuali in quel momento.

Cantone n.	Cantone	Capacità cantonale	Abitanti / Occupati 2027	Tasso di sfruttamento cantonale in per cento (arrotondato)
1	ZH	1'899'257	2'003'354	105
2	BE	1'067'860	1'066'104	100
3	LU	427'894	451'058	105
4	UR	36'975	36'293	98
5	SZ	165'015	166'938	101
6	OW	34'705	38'063	110
7	NW	44'210	46'182	104
8	GL	47'230	45'291	96
9	ZG	159'170	153'767	97
10	FR	343'594	335'524	98
11	SO	314'938	315'070	100
12	BS	261'814	286'231	109
13	BL	310'256	324'381	105
14	SH	99'771	92'709	93
15	AR	49'249	50'137	102
16	AI	15'564	15'667	101
17	SG	555'879	566'209	102
18	GR	250'050	240'918	96
19	AG	748'331	792'826	106
20	TG	310'504	316'190	102
21	TI	449'809	428'313	95
22	VD	938'468	964'911	103
23	VS	499'355	400'833	80
24	NE	225'424	212'165	94
25	GE	719'817	768'766	107
26	JU	95'511	82'938	87
	CH	10‘070‘651	10‘200‘838	101

Legenda:

tasso di sfruttamento cantonale maggiore al 100 percento (arrotondato)	
tasso di sfruttamento cantonale tra il 95 e il 100 percento (arrotondato)	
tasso di sfruttamento cantonale minore al 95 percento (arrotondato)	