

## La pianificazione del territorio in Svizzera

### 1 Pianificare e coordinare: un obbligo per tutte le autorità

Un articolo sulla pianificazione del territorio è stato introdotto nel 1969, per la prima volta, nella Costituzione federale. Esso affidava alla Confederazione l'incarico di stabilire una *legislazione limitata ai principi*. L'applicazione concreta di questi principi nei piani incombe essenzialmente ai Cantoni, che, a loro volta, delegano una parte di queste competenze ai Comuni. D'altra parte, la Confederazione incoraggia e coordina gli sforzi dei Cantoni e tiene conto, nella realizzazione dei suoi compiti, dei "bisogni" della pianificazione territoriale.

La situazione della pianificazione del territorio in Svizzera non è così semplice come l'articolo costituzionale sembra indicare. La Confederazione, i Cantoni e i Comuni sono effettivamente tenuti a *vegliare congiuntamente* per garantire un utilizzo parsimonioso del suolo. S'impegnano, in particolare, coordinando le attività che hanno effetti sull'organizzazione del territorio e "realizzando un'occupazione del territorio atta a garantire uno sviluppo armonioso, nell'insieme del Paese". La legge sulla pianificazione del territorio prevede la realizzazione di compiti pianificatori secondo la seguente ripartizione.

### 2 I compiti pianificatori della Confederazione

#### 2.1 Legislazione limitata ai principi

La Confederazione deve limitarsi a promulgare dei principi e lasciare così un margine di libertà ai Cantoni. Per contro, la Confederazione può legiferare in modo dettagliato nei settori particolarmente importanti, come per esempio quello del principio costituzionale della separazione fra territori edificabili e non edificabili. I principi del diritto federale regolano in particolare le seguenti questioni:

- obiettivi e principi da rispettare da tutti i piani di sistemazione
- strumenti di pianificazione e corrispondenti norme procedurali
- alcune questioni basilari dal punto di vista della pianificazione del territorio, per esempio l'obbligo di chiedere un permesso di costruire, la definizione delle superfici delle zone edificabili, il regime delle autorizzazioni straordinarie per costruire fuori delle zone edificabili e le garanzie volte a dotare le zone edificabili delle necessarie infrastrutture.

#### 2.2 Incoraggiamento e coordinamento della pianificazione cantonale

La collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni rappresenta un postulato centrale del federalismo. La Confederazione incoraggia e coordina gli sforzi dei Cantoni prima di tutto definendo la legislazione quadro citata precedentemente e approvando i piani direttori cantonali. Deve pure assicurare il mandato assegnatole di coordinare i propri compiti che hanno un impatto sulla pianificazione del territorio con quelli dei Cantoni. Gli strumenti di cui dispone per raggiungere questo scopo sono gli studi di base che essa elabora e i piani di sistemazione federali, vale a dire i concetti e i piani settoriali. Questi ultimi possono essere adottati nei campi settoriali per i quali la Confederazione è principalmente competente (infrastrutture di trasporti, militari, linee di trasporto di elettricità, ecc). Un campo particolarmente significativo è quello "dei trasporti" il piano settoriale "dei trasporti" combina i piani settoriali parziali strade, ferrovie/trasporti pubblici e trasporti aeronautici. Esso deve favorire una presentazione completa dei trasporti e quindi l'indispensabile coordinamento con la pianificazione territoriale dei Cantoni. Il piano settoriale non è vincolante per i cittadini, ma indica al Consiglio federale secondo quali criteri, priorità e obiettivi esso deve riempire i propri compiti di pianificazione del territorio relativi ai trasporti e quali sono le conseguenze per la pianificazione e i diversi settori dei trasporti.

#### 2.3 Il rispetto degli obiettivi della pianificazione del territorio fra i compiti della Confederazione

Nell'adempimento dei propri compiti, la Confederazione è tenuta a rispettare gli obiettivi e i principi che figurano nella legge sulla pianificazione del territorio a tutti i livelli della sua azione: nei progetti, nella legislazione, nell'amministrazione e in materia di giurisprudenza. Se la Confederazione deve "tenere conto dei bisogni della pianificazione", questo significa che è legata dal diritto cantonale e dalla pianificazione territoriale dei Cantoni, a meno che disposizioni speciali non la svincolino da quest'obbligo. L'approvazione dei piani direttori cantonali da parte della Confederazione garantisce inoltre che la pianificazione cantonale non intralcerà inutilmente la realizzazione dei compiti pianificatori confederali.

### **3 I compiti pianificatori dei Cantoni**

Secondo l'articolo costituzionale, la pianificazione del territorio spetta principalmente ai Cantoni.

#### **3.1 Leggi sulla pianificazione del territorio e l'edificazione**

I Cantoni promulgano una legislazione d'applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio. Come è già stato indicato in precedenza, la legge federale si limita a definire i principi e non rappresenta un dispositivo che permette di regolare nei dettagli tutte le questioni. Queste leggi sulla pianificazione del territorio e l'edificazione fissano anche le norme sui lavori e l'edificazione e, spesso, anche sulla costruzione di strade e il raggruppamento dei terreni. Semplificando, il diritto cantonale sull'edificazione regola le esigenze in materia di costruzione, le norme d'integrazione e di sistemazione degli stabili e le tecniche di realizzazione, di gestione e di manutenzione dei fabbricati. A questo bisogna aggiungere le regole procedurali. Per promulgare la loro legislazione sulla pianificazione, i Cantoni sono tenuti a rispettare gli obiettivi, i principi e gli strumenti previsti dalla legge federale. Tutto questo, come pure la giurisprudenza del Tribunale federale, permette una certa unità di diritto. Per il resto, le leggi cantonali sull'edificazione e la pianificazione presentano rilevanti differenze di densità normativa: i maggiori cantoni urbani dispongono di una legislazione più completa e articolata dei piccoli cantoni rurali.

#### **3.2 Piano direttore cantonale**

Lo strumento principale di pianificazione a disposizione dei Cantoni è il piano direttore, sottoposto all'approvazione del Consiglio federale. I Cantoni precisano il modo di coordinare le attività che hanno un'incidenza sull'organizzazione del territorio della Confederazione, del Cantone e dei Comuni. Determinano pure quando e come saranno realizzati i compiti pubblici con un'influenza sull'organizzazione del territorio. Questo lavoro permette di presentare un piano che impegna le autorità, coordinato con la Confederazione, i Cantoni limitrofi e le regioni straniere confinanti, abbozzando gli orientamenti della pianificazione cantonale sulla base dello sviluppo auspicato. A dipendenza dello stato della pianificazione, queste indicazioni rappresentano delle semplici informazioni preventive o corrispondono a studi in corso o già conclusi. Può trattarsi, per esempio, di una rete di trasporti pubblici, di zone protette d'importanza cantonale, della localizzazione di installazioni per il trattamento dei rifiuti, ecc. Il piano direttore cantonale non è un "prodotto finito", corrispondente ai "desiderata" delle autorità cantonali, ma un programma che prevede la coordinazione e le regole delle future tappe di una pianificazione del territorio in costante evoluzione. Una scheda precisa le diverse indicazioni. La procedura di elaborazione permette di evidenziare le contraddizioni e i conflitti per i quali bisogna trovare una soluzione prima dell'inizio del processo pianificatorio. I piani direttori sono costantemente aggiornati alle nuove situazioni e rivisti integralmente ogni dieci anni.

#### **3.3 Consorzi regionali per la pianificazione**

I Cantoni più estesi delegano spesso i compiti di pianificazione intercomunali a enti di diritto pubblico (consorzi regionali per la pianificazione). Nel Canton Zurigo, questi ultimi elaborano piani direttori regionali che concretizzano a livello regionale gli indirizzi del piano direttore cantonale.

### **4 Piano regolatore dei Comuni**

Nella maggior parte dei Cantoni svizzeri, i Comuni dispongono di un'autonomia abbastanza ampia. In materia di pianificazione del territorio, la ripartizione delle competenze è spesso la seguente: il Cantone è responsabile dell'elaborazione del piano direttore che vincola le autorità. Delega però ai Comuni lo sviluppo dei piani regolatori. Questi sono vincolanti per i proprietari fondiari e definiscono, in particolare, la separazione fra zone edificabili e non, come pure il modo e la misura d'utilizzazione dettagliata del suolo nelle zone edificabili.

I piani regolatori devono rispettare le regole generali enunciate dalla legge federale sulla pianificazione del territorio. Le loro indicazioni sono più precise che nei piani direttori cantonali. E' necessario che le zone edificabili rispettino gli obiettivi e i principi della pianificazione del territorio; esse non devono quindi superare le dimensioni prescritte dalla legge federale. A questo bisogna aggiungere le numerose disposizioni relative al diritto ambientale: la delimitazione di una zona edificabile implica, per esempio, il rispetto di certi valori massimi di esposizione al rumore. La designazione di tale zona è inoltre indissolubilmente legata alla realizzazione delle sue infrastrutture, il cui finanziamento incombe ai Comuni e al quale devono partecipare, nella maggior parte dei casi, i proprietari fondiari. I piani regolatori non devono solo fissare le zone edificabili e la zona agricola, ma anche la destinazione delle

“altre zone” (per esempio zone di estrazione di materiali, zone rurali, campi da sci, ecc.). Spesso, è pure necessario delimitare le zone da proteggere.

Il margine di valutazione dei Comuni essendo ampio, essi elaborano spesso preventivamente concetti e piani regolatori per assicurare il coordinamento con gli altri compiti pubblici.

L'elaborazione dei piani regolatori comunali e dei piani direttori cantonali sono compiti assolutamente interdipendenti. Possiamo conseguentemente affermare che la pianificazione cantonale dispone di una doppia struttura:

- Anche se l'elaborazione dei piani regolatori spetta ai Comuni, questi ultimi devono rispettare i piani delle istanze superiori.
- Ogni entità dispone di strumenti pianificatori propri : il piano direttore cantonale vincolante per le autorità, dà delle indicazioni in vista dell'elaborazione dei piani regolatori che vincolano i proprietari fondiari. Nella maggior parte dei casi, questi ultimi fissano le possibilità di progettazione di piani particolareggiati in vista della realizzazione di precisi progetti di costruzione (piani di quartiere, di infrastrutture).

La maggior parte dei Cantoni delega la definizione delle infrastrutture dei terreni edificabili, il raggruppamento e la concessione dei permessi di costruzione ai Comuni. Secondo la legge federale sulla pianificazione del territorio, la competenza per rilasciare un'autorizzazione eccezionale per costruire fuori della zona edificabile spetta ad un'autorità cantonale.

## **5 Obiettivi e principi della legge federale sulla pianificazione del territorio**

### **5.1 Utilizzo parsimonioso del suolo**

La legge federale sulla pianificazione del territorio enuncia gli obiettivi e i principi della pianificazione del territorio. Uno degli obiettivi cardinali è di assicurare un utilizzo parsimonioso del suolo (un bene non rinnovabile). Possiamo valutare meglio la sua importanza se si considera che soltanto il 30% dei 42'000 km<sup>2</sup> della superficie del paese si presta ad un utilizzo intensivo da parte dell'uomo. Garantire un utilizzo parsimonioso del suolo presuppone l'intervento su due diversi fronti :

- In considerazione della sfrenata urbanizzazione avvenuta questi ultimi decenni, occorre regolare il consumo di nuove superfici. Saranno privilegiate le misure di densificazione e di nuova destinazione di edifici all'interno del tessuto edificato.
- Chi dice utilizzo parsimonioso del suolo, dice anche ripartizione ottimale delle diverse destinazioni. La concentrazione di costruzioni in zone ben servite dai trasporti pubblici garantisce un'utilizzazione più parsimoniosa del suolo che non creando piccole entità urbanizzate.

### **5.2 Obbligo di coordinare**

La coordinazione delle attività con effetti sull'organizzazione territoriale della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni rappresenta il secondo obiettivo della pianificazione del territorio. Se riuscita, essa contribuirà certamente ad un uso parsimonioso del suolo. La mancanza di coerenza fra per esempio la delimitazione delle zone residenziali (piani regolatori comunali) e la costruzione di infrastrutture per i trasporti (essenzialmente piani federali) può provocare un utilizzo poco giudizioso del suolo. L'assenza di coordinamento sfocia nell'impossibilità di mettere in pratica i piani e, conseguentemente, in errori di investimento.

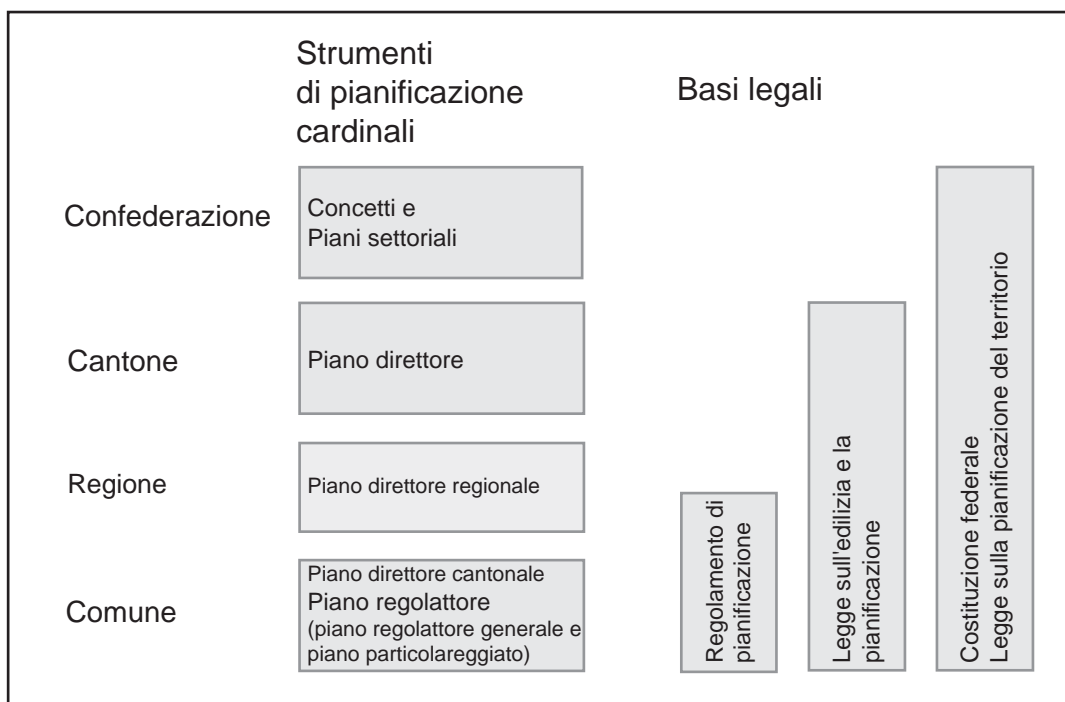
### **5.3 Favorire uno sviluppo armonioso in tutto il paese**

In base al terzo obiettivo della pianificazione territoriale, le attività che hanno effetti sull'organizzazione del territorio devono garantire uno sviluppo armonioso in tutto il paese. A livello federale, queste grandi linee sono precisate, nelle "direttive dell'organizzazione del territorio svizzero" e a livello cantonale, nei concetti pianificatori e nei piani direttori cantonali. La politica dell'organizzazione del territorio si basa sul concetto di "concentrazione decentrata" dell'urbanizzazione che prevede una rete di territori urbanizzati assai compatta, ma dalle dimensioni variabili. Non si tratta quindi di limitare l'urbanizzazione ai grandi agglomerati dell'Altipiano svizzero. Gli agglomerati e i centri regionali delle valli alpine possiedono pure un importante potenziale di sviluppo.

La realizzazione di questi obiettivi deve tenere conto, nella stessa misura, dei bisogni dell'uomo e dell'ambiente. I concetti di pianificazione del territorio non devono favorire soltanto lo sviluppo economico, ma anche assicurare la preventiva protezione della natura e dell'ambiente. La pianificazione del territorio ha pure un'incidenza non secondaria sulla politica dell'alloggio, sullo sviluppo delle regioni sfavorite del paese, sulla politica agricola e la difesa militare. La legge non può tuttavia definire i bisogni che, in caso di conflitti d'utilizzo, saranno considerati come prioritari. La risposta sarà data in base a studi pianificatori, alla valutazione degli interessi in gioco e infine alle scelte politiche.

#### 5.4 Principi pianificatori alla base dei criteri decisionali

I "principi che reggono la pianificazione", enunciati all'articolo 3 della legge federale sulla pianificazione del territorio rappresentano i criteri che guidano le autorità nella valutazione degli interessi in gioco. Non sono esenti da contraddizioni e le autorità scelgono, in ogni caso concreto, qual è il principio che prevale. Questi principi sono per esempio la preservazione del paesaggio, attraverso segnatamente la protezione delle terre coltivabili, o ancora la necessità di adeguare i territori urbanizzati secondo i bisogni della popolazione e la loro estensione limitata. Quest'ultimo principio sarà in particolare realizzato con una ripartizione giudiziosa delle zone abitative e le zone lavorative, dotandole di una rete di trasporti soddisfacente.



Vista d'insieme degli strumenti di pianificazione territoriale e basi legali