

Newsletter

# Special Edition

---

## Il ridimensionamento delle zone edificabili nel Canton

**Ticino:** Il rapporto d'esame emanato dall'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) nell'ambito della procedura di approvazione del piano direttore ticinese è chiaro: le zone edificabili nel Canton Ticino sono più estese di quanto presumibilmente necessario in base alla crescita demografica stimata per i prossimi 15 anni e vanno pertanto – dove necessario – ridimensionate. Ma cosa comporta concretamente per i Comuni ticinesi e per i proprietari di terreni attualmente siti in zona edificabile?



Di Luca Belloni

MLaw, Avvocato

Associate

Telefono +41 58 658 44 35

luca.belloni@walderwyss.com

L'obbligo di riduzione delle zone edificabili sovradimensionate esiste in realtà già dal 1980, anno dell'entrata in vigore della Legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT). È però solo a seguito della revisione del 15 giugno 2012, entrata in vigore il 1° maggio 2014, che questo principio è stato esplicitamente ancorato a livello legislativo nell'art. 15 cpv. 2 LPT, che recita: "Le zone edificabili sovradimensionate devono essere ridotte".

### Introduzione

Il territorio svizzero è suddiviso in diverse tipologie di zone, che ne stabiliscono l'utilizzazione consentita. Dal punto di vista storico, la distinzione più importante è quella tra la zona edificabile (destinata alla costruzione) e quella non edificabile (destinata ad altri scopi, come ad esempio all'attività agricola).

Nel corso degli anni si è assistito a una massiccia assegnazione di fondi alla zona edificabile, con un conseguente notevole aumento delle sue dimensioni. Ad oggi, le zone edificabili in Svizzera ricoprono una superficie complessiva di 234'337 ettari. Di questi, una porzione compresa tra il 10% e il 16% non è ancora stata edificata.<sup>1</sup>

La Legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT), entrata in vigore nel 1980, ha cercato di porre un freno a questo fenomeno, introducendo dei criteri tesi a definire quali tipologie di terreni potessero essere assegnati alla zona edificabile. Tra questi, vi è in particolare quello secondo cui il fondo in questione deve essere prevedibilmente necessario all'edificazione e urbanizzato entro 15 anni.

### L'obbligo di ridurre le zone edificabili sovradimensionate

È proprio sulla base di questo criterio che, già prima dell'entrata in vigore dell'art. 15 cpv. 2 LPT nel maggio del 2014, le zone edificabili sovradimensionate non risultavano conformi al diritto federale e dovevano essere ridotte. Tale circostanza, oltre a emergere dai materiali legislativi, è peraltro confermata anche dalla costante giurisprudenza del Tribunale federale.<sup>2</sup>

L'obbligo di riduzione delle zone edificabili sovradimensionate è però divenuto di particolare attualità a seguito della revisione della LPT nel 2012, e ciò in ragione dell'introduzione dell'art. 38a cpv. 2 LPT, mediante il quale ai Cantoni è stato assegnato un termine di 5 anni (scaduto il 30 aprile 2019) per adeguare i propri piani direttori ai nuovi disposti di legge. Al contempo, ai Cantoni è stato vietato di aumentare la superficie complessiva delle loro zone edificabili fino ad avvenuta approvazione della pianificazione direttrice da parte del Consiglio federale e, in caso di mancato rispetto del termine quinquennale, è stato deciso che non sarebbe stata ammessa la delimitazione di nuove zone edificabili.

### Le modifiche a livello di pianificazione direttrice nel Canton Ticino

Al fine di adeguarsi ai nuovi disposti della LPT, il Canton Ticino è intervenuto in maniera decisa a livello di pianificazione direttrice, modificando in particolare le schede R1 (modello territoriale cantonale), R6 (sviluppo degli insediamenti e gestione delle zone edificabili) e R10 (qualità degli insediamenti). Le stesse sono state adottate nell'estate del 2018.

Il metodo di verifica del dimensionamento delle zone edificabili, descritto nella scheda R6, può essere riassunto come segue. In un primo tempo i Comuni dovranno allestire una tabella della contenibilità, ovvero della capacità di accoglimento di abitanti, di posti di lavoro e di posti turistici (unità insediative) in base alle potenzialità edificatorie dei singoli piani regolatori. Questa capacità andrà poi calibrata sulla base dello stato

delle riserve in termini di terreni liberi e terreni sottosfruttati, urbanizzati e non urbanizzati. Il risultato finale andrà infine paragonato alle ipotesi di sviluppo delle unità insediative in un orizzonte di 15 anni.<sup>3</sup>

### L'approvazione da parte del Consiglio federale e il rapporto d'esame dell'ARE

Le schede di piano direttore (R1, R6 e R10), la cui adozione da parte del Consiglio di Stato è stata oggetto di numerosi ricorsi dinanzi al Gran Consiglio ticinese, sono state approvate dal Consiglio federale lo scorso 19 ottobre 2022. Con notevole ritardo rispetto al termine quinquennale impartito con la revisione 2012 della LPT, il Ticino è stato l'ultimo dei Cantoni svizzeri ad ottenere l'approvazione da parte del Consiglio federale. Altri Cantoni, come ad esempio Lucerna, hanno invece già cominciato a ridurre le zone edificabili sovradimensionate.

Nonostante il Consiglio federale abbia approvato il piano direttore ticinese, il rapporto d'esame redatto dall'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) ha però imposto diversi adattamenti, anche significativi.

In particolare, in considerazione dei nuovi scenari demografici allestiti dall'Ufficio federale di statistica (UST) nel 2020, il Consiglio federale ha ritenuto che le previsioni di crescita demografica sulle quali si era basato il Canton Ticino per adattare la pianificazione direttrice non fossero più attuali. Infatti, secondo i nuovi dati demografici dell'UST la crescita della popolazione cantonale prospettata risulta in realtà essere nettamente più contenuta.

Le ipotesi contenute nelle schede di piano direttore – ed in particolare le prescrizioni relative al dimensionamento delle zone edificabili – non appaiono quindi più attuali e dovranno essere adeguate e rese conformi all'art. 15 LPT. Un primo rapporto intermedio dovrà essere presentato dal Cantone entro la fine del 2023.

### L'implementazione a livello cantonale e la suddivisione dei compiti tra Cantone e Comuni

A seguito dell'approvazione del piano direttore da parte del Consiglio federale e dei relativi adeguamenti imposti, toccherà ora ai singoli Comuni ticinesi verificare il dimensionamento delle proprie zone edificabili e conformare i piani regolatori ai disposti contenuti nella LPT e nel piano direttore. Inoltre, per i Comuni che non lo hanno ancora fatto, sarà necessario adottare un programma d'azione comunale per lo sviluppo centripeto di qualità (PAC).

L'attribuzione "integrale" di questi compiti ai singoli Comuni – alcuni dei quali avrebbero ritenuto quantomeno auspicabile un maggior sostegno tecnico e finanziario da parte del Cantone – è stata fortemente criticata nell'ambito dei sopraccitati ricorsi contro l'adozione delle nuove schede di piano direttore da parte del Consiglio di Stato.

### Quali le principali conseguenze ipotizzabili per Comuni e proprietari?

I Comuni ticinesi si troveranno verosimilmente confrontati con importanti difficoltà di natura tecnica e probabilmente anche economica. Infatti, alla luce della complessità del metodo di verifica del dimensionamento delle zone edificabili contenuto nella scheda R6 e non disponendo tutte le realtà comunali dei mezzi e degli strumenti necessari per attuarlo, il ricorso a specialisti potrebbe rendersi per certi versi inevitabile. I crediti stanziati dal Cantone saranno difficilmente sufficienti a coprire i costi generati.<sup>4</sup>

I Comuni che hanno già verificato il dimensionamento delle proprie zone edificabili (o che si trovano in fase di verifica) dovranno invece adattare i calcoli effettuati agli adeguamenti imposti dal Consiglio federale.

Numerosi Comuni ticinesi si trovano inoltre in una complessa fase di "transizione digitale" dai piani regolatori cartacei a quelli nella forma del geodato,

che andranno implementati in tutto il Cantone entro il 1° gennaio 2025.<sup>5</sup> Tali geodati saranno verosimilmente imprescindibili al fine di poter verificare in maniera attendibile l'effettivo dimensionamento delle zone edificabili a livello comunale.

Nel caso in cui dovesse venir accertato un effettivo sovradimensionamento delle zone edificabili, il Comune in questione dovrà procedere con la loro riduzione. Sarà proprio in questa fase che emergeranno delle importanti difficoltà relative all'ordine da seguire per ridimensionare e alle potenziali conseguenze di carattere espropriativo.

Per quanto riguarda l'ordine da seguire è ipotizzabile procedere in base al grado di urbanizzazione dei fondi interessati, mentre per quanto attiene alle conseguenze di natura espropriativa sarà in particolare necessario qualificare correttamente le singole riduzioni della zona edificabile. A seconda della conformità dei piani regolatori comunali alla LPT, l'assegnazione di un fondo edificabile alla zona non edificabile potrebbe infatti essere qualificata come dezonamento oppure come non-azzonamento. Il primo darebbe, di principio, diritto a un'indennità per espropriazione materiale, mentre il secondo solo a determinate condizioni.

### Conclusione

Il tema del ridimensionamento delle zone edificabili è fonte di notevoli incertezze e comporterà verosimilmente importanti conseguenze di natura economica per Comuni e proprietari di fondi.

Nel prossimo futuro, come peraltro indicato nei compiti contenuti nella scheda R6, vi è da attendersi l'adozione di misure a salvaguardia della pianificazione da parte dei Comuni, come ad esempio l'introduzione di zone di pianificazione. La possibilità di implementare queste misure, che sottostanno a precise condizioni, dovrà però essere valutata in ogni singolo caso.

---

La Newsletter di Walder Wyss contiene commenti reattivi a nuovi sviluppi e questioni importanti di diritto svizzero. Questi commenti non intendono fornire una consulenza legale. Prima di intraprendere azioni o fare affidamento sui commenti e sulle informazioni fornite, i destinatari di questa Newsletter dovrebbero richiedere una consulenza specifica sulle questioni che li riguardano.

© Walder Wyss Ltd., Zurigo, 2022

## Note finali

<sup>1</sup> Cfr.: Statistica delle zone edificabili in Svizzera 2022 dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE).

<sup>2</sup> Si veda, tra le altre, la DTF 140 II 25 p. 31 consid. 4.3.

<sup>3</sup> Per maggiori approfondimenti si veda: Dipartimento del territorio, Messaggio nr. 7616 del 19 dicembre 2018, p. 8; Rapporto nr. 7616R del 31 maggio 2021, p. 25, nonché la scheda R6 del piano direttore, consultabile al [link](#).

<sup>4</sup> Il Canton Ticino ha previsto un credito di CHF 4 Mio. per l'allestimento dei PAC e un credito di CHF 5 Mio. per co-finanziare gli indennizzi per eventuali diminuzioni delle possibilità edificatorie, derivanti dalla ricalibrazione delle zone edificabili nell'ambito dell'adeguamento dei piani regolatori (vedi Scheda R6, p. 2).

<sup>5</sup> Cfr. art. 119 Lst.

---

**Walder Wyss Ltd.**  
Attorneys at Law

Phone + 41 58 658 58 58  
Fax + 41 58 658 59 59  
reception@walderwyss.com  
  
www.walderwyss.com