

# La pianificazione del territorio in Svizzera: breve introduzione



**VLP-ASPAN**

Schweizerische Vereinigung für Landesplanung  
Association suisse pour l'aménagement national  
Associazione svizzera per la pianificazione nazionale

<b>1. Situazione</b>	<b>1</b>
<b>2. Pianificare e coordinare: un obbligo per tutte le autorità</b>	<b>2</b>
<b>3. I compiti pianificatori della Confederazione</b>	<b>2</b>
3.1 I principi della legislazione	2
3.2 Incoraggiamento e coordinamento della pianificazione cantonale	3
3.3 Il rispetto degli obiettivi della pianificazione del territorio fra i compiti della Confederazione	3
<b>4. I compiti pianificatori dei Cantoni</b>	<b>3</b>
4.1 Leggi sulla pianificazione del territorio e l'edificazione	3
4.2 Piano direttore cantonale	4
4.3 Attuazione dei piani regolatori	4
4.4 Permessi di costruzione	5
4.5 Ripartizione delle competenze in seno al Cantone	5
4.5.1 Comuni	5
4.5.2 Consorzi regionali per la pianificazione	6
<b>5. Obiettivi e principi della legge federale sulla pianificazione del territorio</b>	<b>6</b>
5.1 Utilizzazione parsimoniosa del suolo	6
5.2 Obbligo di coordinare	6
5.3 Favorire uno sviluppo armonioso in tutto il paese	6
5.4 Principi pianificatori alla base dei criteri decisionali	7
5.5 Valutazione globale di tutti gli interessi in gioco	7
5.6 Il diritto della pianificazione del territorio per un quadro di vita armonioso	8

## 1. Situazione

Per farsi un'idea esaustiva della pianificazione del territorio in Svizzera, bisogna prendere in considerazione tutte le specifiche peculiarità politiche, geografiche, economiche e culturali che esistono nel paese. A causa dell'esiguità degli spazi abitabili (13'000 km<sup>2</sup> circa), del forte sviluppo economico e della prosperità, la pressione esercitata dall'urbanizzazione sull'ambiente è molto forte. Sull'altro piatto della bilancia bisogna però porre la protezione dell'ambiente e del paesaggio che ha un ruolo di primo piano. Il turismo, che rappresenta una delle principali attività economiche del paese, è, infatti, tributario di un ambiente intatto. L'orientamento ecologico, sempre più accentuato, dell'agricoltura contribuisce pure a mantenere queste particolarità. Anche se la Svizzera non ha grandi metropoli, la sua urbanizzazione è molto spinta. Presenta una struttura policentrica con una miriade di piccole e medie città: Zurigo, la maggiore città della Svizzera, conta soltanto 360'000 abitanti. La densità della popolazione sull'agglomerato nell'Altopiano svizzero richiede l'esecuzione di un'infrastruttura di punta anche per i trasporti pubblici. Le attività economiche, marcatamente basate sulle esportazioni, sono da tempo passate dal settore secondario, gran consumatore di spazi e fonte di ripercussioni ambientali, al settore terziario. Numerosi terreni industriali incolti, collocati in un tessuto già densamente costruito, rappresentano un potenziale per lo sviluppo urbano all'interno delle zone edificate.

Nelle regioni rurali del Giura, dell'Altopiano, delle Prealpi, delle Alpi (40% della superficie del Paese) e del sud delle Alpi, i compiti della pianificazione sono differenti. Il mosaico politico e culturale che caratterizza uno spazio

così ristretto non facilita certamente la realizzazione di una politica uniforme d'organizzazione del territorio a livello nazionale. Sicuramente, la forza delle decisioni basate sull'esercizio della democrazia diretta a livello locale, regionale e cantonale permette di realizzare soluzioni sempre più innovatrici nel campo della pianificazione del territorio. Tuttavia, spesso impedisce l'instaurazione della necessaria cooperazione fra le zone economiche, definite più dagli assi di comunicazione che non dalle stesse frontiere politiche.

## 2. Pianificare e coordinare: un obbligo per tutte le autorità

Con l'introduzione nel 1969 nella Costituzione federale dell'articolo sulla pianificazione del territorio, alla Confederazione è stato affidato l'incarico di perfezionare *una legislazione limitata ai concetti*. L'applicazione concreta e dettagliata di questi principi incombe, tuttavia, essenzialmente ai Cantoni. Questi, a loro volta, delegano una parte delle competenze ai Comuni. La Confederazione deve incoraggiare gli sforzi dei Cantoni nella realizzazione dei loro compiti, che devono considerare i "bisogni" della pianificazione del territorio. La Confederazione, la cui competenza si limita alla definizione dei principi, ha sviluppato una miriade di nozioni e di strumenti pianificatori. D'altra parte bisogna rilevare che la definizione di queste nozioni nella legislazione della Germania è molto più spinta.

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, a coordinare le attività che hanno effetti sull'organizzazione del territorio, "realizzando un'occupazione del territorio atta a garantire uno sviluppo armonioso nell'insieme del Paese". La necessità di una stretta collaborazione deriva dagli stessi compiti della pianificazione del territorio che devono toccare *l'insieme del territorio*. La pianificazione del territorio deve, per esempio, permettere la realizzazione d'opere infrastrutturali, in particolare nel settore dei trasporti e dell'economia e della protezione dell'ambiente (tutti compiti federali). Ma anche concretizzare i piani direttori e la protezione della natura e del paesaggio (principalmente compito dei Cantoni). Attualmente, la pianificazione del territorio in Svizzera definisce la *ricerca di soluzioni giuridiche ai differenti problemi politici che toccano il territorio*. Così, la legislazione in materia riguarda, non soltanto la legge federale sulla pianificazione del territorio e la sua ordinanza d'applicazione, ma anche un gran numero di altre leggi specifiche che regolano in particolare: le installazioni per le infrastrutture (legge sulle strade nazionali, sugli impianti ferroviari, sull'aviazione, ecc.), la protezione della natura e dell'ambiente (legge sulla protezione della natura e del paesaggio, legge sulla protezione delle acque, legge sulla protezione dell'ambiente, legge sulle foreste), certi problemi legati alla costruzione di alloggi (legge sull'incoraggiamento alla costruzione di alloggi e all'accesso alla proprietà), l'agricoltura, il diritto fondiario rurale, la politica regionale e il turismo.

La legge sulla pianificazione del territorio prevede la realizzazione di compiti pianificatori secondo la seguente ripartizione.

## 3. I compiti pianificatori della Confederazione

### 3.1 I principi della legislazione

La Confederazione deve limitarsi a promulgare dei principi. Questi principi devono poter essere applicati all'insieme dei compiti pianificatori, senza per questo trattare ogni intervento in modo approfondito. Il legislatore cantonale mantiene, infatti, un margine di competenze che gli è stato assegnato dalla Costituzione federale. Per contro, la Confederazione può legiferare in modo approfondito nei settori particolarmente importanti o che necessitano di un'uniformazione a livello federale. Per esempio, nell'applicazione 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
- principi di coordinamento di tutte le misure con effetto sull'organizzazione del territorio messe in opera dalle autorità

- 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.

Alcuni principi del diritto fondiario rurale, importanti per la pianificazione del territorio, per esempio relativi alla fiscalità e alla gestione, non figurano nella legge sulla pianificazione del territorio. La loro definizione spetta, conseguentemente, ai Cantoni, a meno che il diritto costituzionale non disponga altrimenti.

### **3.2 Incoraggiamento e coordinamento della pianificazione cantonale**

La collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni rappresenta il principale postulato 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 (vedi punto 4.2). L'autorità federale deve pure assicurare il mandato assegnatole di coordinare i propri compiti con i piani direttori 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. Nel campo dell'aviazione, per prendere un esempio significativo, non ci sono dubbi sull'esigenza di promulgare dei piani settoriali: gli obiettivi della pianificazione del territorio non potrebbero essere rispettati se la Confederazione, quale autorità responsabile delle concessioni e del rilascio delle autorizzazioni per le installazioni destinate alla navigazione aerea, non tenesse conto della pianificazione del territorio dei Cantoni. Il piano settoriale "dell'infrastruttura aeronautica" deve favorire l'indispensabile coordinamento con i piani direttori cantonali. I piani settoriali non sono vincolanti per i cittadini. Il loro compito è quello di definire il margine d'apprezzamento della Confederazione nel quadro delle procedure d'autorizzazione o di rilascio di concessioni in materia d'aviazione.

### **3.3 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. Il diritto federale non è un dispositivo esente da contraddizioni dato che è frutto di uno sviluppo storico di atti legislativi. Conflitti di obiettivi sono così inevitabili. Occorre perciò procedere a una giusta valutazione degli interessi in gioco a livello federale (vedi punto 4.5). Se la Confederazione deve "tenere conto dei bisogni della pianificazione", questo significa che è legata dal diritto cantonale e dai piani direttori cantonali, a meno che disposizioni speciali non la svincolino da quest'obbligo. L'approvazione dei piani direttori cantonali da parte della Confederazione è la garanzia che la stessa Confederazione non intralcerà inutilmente la realizzazione dei compiti pianificatori del Cantone. La Confederazione non si pronuncia né sulle leggi cantonali sulla pianificazione del territorio o l'edificazione, né sui piani direttori. Questi ultimi non sono applicabili se risultano contrari al diritto federale.

## **4. I compiti pianificatori dei Cantoni**

Secondo l'articolo costituzionale, la pianificazione del territorio spetta principalmente dei Cantoni che dispongono, per adempiere a questo compito, dei seguenti strumenti:

### **4.1 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 tutta la questione. Queste leggi sulla pianificazione del territorio e l'edificazione fissano anche le norme sui lavori e l'edificazione e, spesso, anche le direttive sulle costruzioni 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 anche 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 differenze del diritto fra i Cantoni in materia di edificazione e di pianificazione sono rilevanti. Dove non è stata definita una norma federale, prevale una differenza giuridica considerevole. La stessa nozione può, infatti, avere un significato completamente diverso nel Cantone vicino. Ultimamente, alcune voci si sono fatte sentire per chiedere un'armonizzazione, per lo meno, delle nozioni e dei criteri di calcolo. E' in gioco il buon funzionamento del mercato interno svizzero. Per contro, l'autonomia dei Cantoni ha il vantaggio di favorire soluzioni che tengono ampiamente conto delle particolarità geografiche e culturali regionali. Le leggi cantonali sull'edificazione e la pianificazione presentano così enormi differenze normative: i maggiori cantoni urbani dispongono di una legislazione più completa e articolata dei piccoli cantoni rurali. In questo campo, rimane ancora molto da fare per riuscire a ridurre le disuguaglianze.

## 4.2 Piano direttore cantonale

I Cantoni definiscono un piano direttore applicabile su tutto il loro territorio (art. 6 ss. LPT), che deve essere sottoposto all'approvazione del Consiglio federale. Per questo, determinano preventivamente le linee direttive della pianificazione del loro territorio (le grandi linee di sviluppo o concetto pianificatorio). Nel piano direttore 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 lavori pubblici con un'influenza sull'organizzazione del territorio. Questo lavoro permette di presentare un piano che impegna le autorità, coordinate dalla 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 indicazioni 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 locazione di installazioni per il trattamento dei rifiuti, o altro ancora. Il piano direttore cantonale include anche indicazioni procedurali: per esempio, può definire il modo di procedere per adattare le zone edificabili al diritto federale e fissare le regole per modificare queste zone. Il piano direttore cantonale non è quindi un "prodotto finito": rappresenta i "desiderata" delle autorità cantonali. E' quindi un programma che prevede la coordinazione e le regole delle future tappe di una pianificazione del territorio in costante evoluzione. Le schede non costituiscono dunque l'elemento centrale del piano direttore: esse precisano unicamente le diverse indicazioni fornite da quest'ultimo. L'obiettivo principale del piano direttore cantonale è quello di favorire il coordinamento delle azioni delle diverse autorità interessate. La procedura per la sua 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.

## 4.3 Attuazione dei piani regolatori

Nei loro *piani regolatori* I Cantoni fissano, con forza vincolante per tutti, la forma d'utilizzo del suolo. Nella maggior parte dei casi, i Cantoni delegano questo compito ai Comuni. Questi ultimi hanno, infatti, un'ottima conoscenza della situazione reale e possono puntualmente determinare la destinazione del suolo, parcella per parcella. Per i progetti che hanno un'importante incidenza sulla politica dell'organizzazione del territorio, numerosi Cantoni definiscono anche dei piani regolatori cantonali. Per esempio, per determinare le zone industriali o i siti per l'insediamento di discariche d'importanza regionale. Questi piani regolatori cantonali sono dettagliati e sostituiscono i piani regolatori comunali.

I piani regolatori devono rispettare le regole generali enunciate dalla legge federale sulla pianificazione del territorio. Queste regole sono più precise che quelle relative ai piani direttori cantonali. Infatti, l'elaborazione dei piani regolatori deve permettere di poter fare una chiara distinzione fra le zone edificabili e le zone non edificabili (art. 15 LPT). 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 anche le numerose disposizioni della legislazione speciale, in particolare del diritto ambientale. La delimitazione di una zona edificabile implica, per esempio, il rispetto di certi valori massimi di esposizione al rumore. La designazione di una zona edificabile è indissolubilmente legata alla realizzazione delle sue infrastrutture (art. 19 LPT). La limitazione delle possibilità di costruire in zona edificabile è opportuna soltanto quando il programma di realizzazione delle infrastrutture previste per i 15 anni a venire è stata concepita a tappe. Quando il regime parcellare ostacola la realizzazione di una costruzione razionale, si rende necessario un raggruppamento dei terreni (art. 20 LPT). La legge federale autorizza le autorità

competenti a realizzare da sole e senza l'accordo dei proprietari fondiari un raggruppamento dei terreni edificabili. I Cantoni, spesso e sovente, realizzano con un'unica procedura il raggruppamento dei terreni e le necessarie infrastrutture per i terreni edificabili. Senza possibilità di raggruppamento, non ci sarebbero abbastanza terreni edificabili conformi agli obiettivi della pianificazione per rispondere alla domanda. Il finanziamento delle infrastrutture per i terreni edificabili è un altro compito che incombe ai Comuni. E' competenza dei Cantoni o dei Comuni. Nella maggior parte dei casi, i proprietari fondiari devono partecipare al loro finanziamento (contributi causali). I piani regolatori non devono soltanto definire le zone edificabili: devono anche fissare la destinazione delle altre zone non edificabili (per esempio: zone di estrazione di materiali, zone rurali, campi da sci, ecc.) Spesso, è pure necessario delimitare le zone da proteggere basandosi su un piano di protezione del paesaggio.

#### 4.4 Permessi di costruzione

La concessione dei permessi di costruzione è un altro importante compito che spetta ai Cantoni. Il controllo delle autorità prima della realizzazione di una costruzione è indispensabile per garantire la corretta attuazione dei piani regolatori. Il permesso di costruzione assicura la conformità di un progetto alle prescrizioni di diritto pubblico, e in particolare alla legislazione sulla pianificazione del territorio. Il progetto può essere realizzato soltanto quando è stata verificata questa idoneità. La competenza cantonale per il rilascio dei permessi di costruzione prevede anche il controllo delle realizzazioni: le costruzioni senza autorizzazioni e gli abusi saranno sanzionati. La competenza cantonale in materia di permessi di costruzione passa alla Confederazione per gli oggetti definiti dalla legislazione speciale, per esempio, per i progetti delle infrastrutture di trasporto nazionali (autostrade, ferrovie, installazioni aeroportuali, condotte sotterranee, ecc.)

#### 4.5 Ripartizione delle competenze in seno al Cantone

##### 4.5.1 Comuni

Nella maggior parte dei Cantoni svizzeri, i Comuni dispongono di un'autonomia abbastanza ampia. In materia di pianificazione del territorio, nei Cantoni 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 vincolanti per i proprietari fondiari e che 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. Il margine di valutazione dei Comuni è ampio: essi elaborano preventivamente concetti e piani regolatori per assicurare il coordinamento con gli altri compiti pubblici. Gli strumenti previsti dal diritto federale, essenzialmente i piani regolatori e i piani direttori, sono dunque a disposizione per realizzare tutte le suddivisioni territoriali.

L'elaborazione dei piani regolatori comunali e dei piani direttori cantonali sono compiti assolutamente interdipendenti: i sistemi di trasporto a livello nazionale e cantonale (strade, traffico regionale, ecc.), hanno, per esempio, un'incidenza determinante sui piani regolatori. I piani direttori cantonali prevedono, in maniera più o meno vincolata, una correlazione fra le zone edificabili e i nodi delle reti di trasporto nazionali o regionali. Per i progetti di importanza cantonale, i Cantoni sono inoltre tenuti ad elaborare loro stessi dei piani regolatori o, almeno, di dare indicazioni precise ai Comuni nel piano direttore cantonale. In questo caso, i Comuni si basano su indicazioni del piano direttore cantonale relative alla localizzazione delle costruzioni e delle installazioni pubbliche per definire i loro piani regolatori.

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.
- in Svizzera, 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 piani regolatori 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. L'esame delle domande dei permessi di costruzione esige una buona conoscenza dei problemi tecnici, ma anche giuridici. Ogni tanto succede che i Comuni più piccoli siano incapaci

di assumere questi compiti. Esistono diverse soluzioni: i servizi cantonali intervengono per aiutare i Comuni oppure i Comuni rilasciano un'autorizzazione, sotto riserva dell'approvazione cantonale. Secondo la legge federale sulla pianificazione del territorio, la competenza per rilasciare un permesso speciale per costruire fuori della zona edificabile non spetta ai Comuni: queste deroghe devono essere sottoposte per l'approvazione almeno ad un'autorità cantonale.

#### 4.5.2 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 enti elaborano piani direttori regionali che concretizzano a livello regionale gli indirizzi del piano direttore cantonale. Nel Canton Argovia e Turgovia, i consorzi per la pianificazione elaborano studi di base e sostengono i Comuni.

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

### 5.1 Utilizzazione parsimoniosa del suolo

La legge federale sulla pianificazione del territorio enuncia gli obiettivi e i principi della pianificazione del territorio in Svizzera. *Assicurare un utilizzo parsimonioso del suolo* (un bene non rinnovabile) è uno dei principali compiti della pianificazione del territorio. 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. I territori di alta montagna, le foreste e i corsi d'acqua occupano una superficie relativamente vasta. Bisogna quindi trovare i luoghi adeguati che possono rispondere alla notevole richiesta di terreni da destinare all'abitazione, al lavoro, ai trasporti, ai divertimenti, all'agricoltura, alla protezione della natura, e altro ancora. L'intensità dell'utilizzazione del suolo in Svizzera corrisponde a quella dei Paesi Bassi. Il legislatore ha ritenuto che fosse possibile rispondere a queste differenti richieste favorendo una pianificazione del territorio rispettosa del suolo che tenga conto sia degli interessi pubblici, sia di quelli privati. Garantire un utilizzo parsimonioso del suolo presuppone l'intervento su due diversi fronti:

- In considerazione della sfrenata urbanizzazione avvenuta dopo la seconda guerra mondiale, occorre regolare il consumo di nuove superfici. Per ogni bisogno supplementare, si dovrà valutare le possibilità di insediamento nelle zone già ampiamente edificate. Saranno privilegiate le misure di densificazione e di nuova destinazione di edifici all'interno del tessuto edificato. Nonostante la mole degli interventi, gli sforzi intrapresi in questo campo potranno, tuttavia, al massimo stabilizzare l'avanzamento dell'urbanizzazione, in particolare a causa delle numerose infrastrutture di trasporto e delle installazioni per il trattamento dei rifiuti da realizzare.
- 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. Le attività che hanno effetti sull'organizzazione del territorio inglobano tutte quelle che modificano l'utilizzo del suolo o l'occupazione del territorio, o cercano di mantenerlo allo stato attuale. La realizzazione del mandato costituzionale (assicurare un "utilizzo ponderato del suolo" e una "occupazione razionale del territorio") presuppone un simile coordinamento. Se questo coordinamento ha successo, si contribuirà certamente ad un uso parsimonioso del suolo. La mancanza di coerenza fra la delimitazione delle zone residenziali (piani regolatori comunali) e la costruzione di infrastrutture per i trasporti (essenzialmente piani federali) può provocare un utilizzo poco misurato 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, *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 il relativo programma di realizzazione. A livello cantonale, si trovano 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. A livello federale, si parla – secondo uno schema molto semplificato – di una "messa in rete di città e spazi rurali". Non si tratta quindi di limitare l'urbanizzazione ai grandi agglomerati dell'Altipiano svizzero. Gli agglomerati dei 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. Devono 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 e alle scelte politiche.

## 5.4 Principi pianificatori alla base dei criteri decisionali

La valutazione degli interessi in gioco è fatta in base all'elenco dei "principi che reggono la pianificazione", enunciata all'articolo 3 della legge federale sulla pianificazione del territorio. Questi principi 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. I principi cardine che reggono la legge federale sulla pianificazione del territorio sono i seguenti:

- A. Il paesaggio deve essere preservato. In particolare occorre
  - proteggere le terre coltivabili;
  - integrare le costruzioni nel paesaggio;
  - tenere libere le rive dei laghi e dei corsi d'acqua e facilitarne l'accesso al pubblico;
  - conservare i siti naturali e le zone di svago;
- B. I territori urbanizzati vanno adeguati ai bisogni della popolazione e la loro estensione limitata. E' necessario:
  - ripartire con equilibrio le zone abitative e le zone lavorative, dotandole di una rete di trasporti soddisfacente;
  - preservare le zone abitative da attacchi nocivi o fastidiosi quali l'inquinamento dell'aria, il rumore e l'ansia (applicata attualmente nella legislazione sulla protezione dell'ambiente);
  - creare strade ciclabili e percorsi pedonali;
  - assicurare le condizioni per offrire un approvvigionamento adeguato di beni e servizi;
  - integrare nella zona edificata numerosi alberi e spazi verdi .
- C. La realizzazione di installazioni e infrastrutture pubbliche deve basarsi su criteri razionali. In particolare:
  - tenere conto dei bisogni specifici delle regioni e ridurre le palesi disparità fra loro;
  - facilitare l'accesso della popolazione agli edifici quali scuole, centri di divertimento e servizi pubblici;
  - ridurre gli effetti negativi che esercitano simili insediamenti sull'ambiente naturale, la popolazione e l'economia.

## 5.5 Valutazione globale di tutti gli interessi in gioco

La valutazione degli interessi in gioco richiesta dalla legge federale sulla pianificazione del territorio che riunisce tutti gli aspetti essenziali della pianificazione del territorio, prevede le seguenti tappe:

le autorità

- a. determinano gli interessi in gioco;
- b. valutano gli interessi, in particolare in funzione dello sviluppo dello spazio auspicato e le implicazione che ne derivano;
- c. basano la loro decisione su questa valutazione e prendono in considerazione, nella misura del possibile, tutti gli interessi toccati;
- d. presentano i motivi della loro decisione.

Questa valutazione degli interessi in gioco richiede una buona conoscenza delle normative giuridiche applicabili,

come pure l'esistenza di studi di base dettagliati. Il ricorso errato della facoltà di valutazione, nel quadro dell'esame degli interessi in gioco, può essere contestato davanti ai tribunali.

Un errore sarà riconosciuto:

- se non sono stati valutati gli interessi in gioco;
- se gli interessi toccati non sono stati approfonditi convenientemente;
- se le conseguenze sono state neglette;
- se la valutazione degli interessi in gioco è errata.

Un simile controllo evidenzia i limiti dell'esame della legalità delle decisioni pianificatorie: problemi tecnici, l'analisi di circostanze locali particolari e la facoltà di valutazione delle autorità politiche impongono una certa prudenza ai tribunali. In generale, una valutazione minuziosa che tenga conto di tutti i principali interessi in gioco potrà essere portata davanti ai tribunali anche se non provoca importanti pregiudizi alla situazione giuridica di una persona.

## **5.6 Il diritto della pianificazione del territorio per un quadro di vita armonioso**

In Svizzera, il diritto federale e cantonale della pianificazione del territorio ha, per ragioni storiche, una portata limitata: non ingloba tutte le attività dello Stato che hanno effetti sull'organizzazione del territorio. Sempre più spesso si tende ad assegnare all'autorità il compito di definire con la pianificazione territoriale il futuro quadro di vita. Il diritto pianificatorio si è perciò visto addossare diverse regolamentazioni relative ad altri settori giuridici, quali la legislazione sull'ambiente, sulle infrastrutture, sull'agricoltura, sulla protezione della natura e del paesaggio, il diritto fondiario e il diritto fiscale.

La legge federale sulla pianificazione del territorio, da parte sua, regola soltanto le misure pianificatorie "ai sensi di questa legge". Si tratta di concetti e piani settoriali della Confederazione e di piani direttori e dei piani regolatori dei Cantoni e dei Comuni. Gli obiettivi e i principi, le disposizioni procedurali e i metodi di diritto enunciati nella legge sono applicabili a questi piani di sistemazione.

Innumerevoli altri piani di sistemazione hanno effetti diretti o indiretti sull'organizzazione del territorio. I progetti relativi alla realizzazione di infrastrutture, in particolare stradali e ferroviarie, per i trasporti pubblici regionali, le installazioni di reti elettriche, le tubature, le infrastrutture aeroportuali e militari, esigono un preciso coordinamento con i "piani di sistemazione ai sensi della legge sulla pianificazione del territorio". A livello federale, l'Ufficio federale della pianificazione del territorio e gli uffici competenti vegliano affinché questi piani di sistemazione rispettino gli obiettivi e i principi della legge sulla pianificazione del territorio e siano coordinati con le direttive pianificatorie cantonali. I concetti e i piani settoriali della Confederazione, rispettivamente dei Cantoni, giocano al riguardo un ruolo importante: il loro numero in aumento prova che i legami fra gli interessi specifici e quelli della pianificazione del territorio si rafforzano sempre più. Anche a livello comunale questo coordinamento è assicurato dai concetti di sviluppo urbano e ai piani direttori.

La politica dell'organizzazione del territorio e quella finanziaria rappresentano due campi interdisciplinari importanti: le loro interazioni a livello federale, cantonale e comunale sono molto strette. I piani regolatori di un Comune devono, per esempio, tenere conto della capacità finanziaria del comune stesso. La realizzazione di un progetto di infrastrutture che sia dimensionato alla zona edificabile esige un esame dei mezzi finanziari necessari per la pianificazione degli investimenti comunali a lungo termine. La perequazione finanziaria, concepita per sostenere le regioni sfavorite e bilanciare le specifiche spese dei nuclei urbani, rappresenta un importante strumento della politica dell'organizzazione del territorio.

**Ulteriori informazioni e documenti sulla pianificazione del territorio in Svizzera possono essere richiesti direttamente**

**all'Associazione Svizzera per la pianificazione nazionale, ASPAN, Seilerstrasse 22, 3001 Berna, Svizzera: [www.planning.ch](http://www.planning.ch), e-mail: [vlp-aspan@planning.ch](mailto:vlp-aspan@planning.ch), fax 0041 31 380 76 77**

**all'Associazione Svizzera per la pianificazione nazionale, gruppo regionale del Ticino, ASPAN-Ticino, C. Cereghetti, via Besso 37, Casella postale, 6900 Lugano, fax 0041 91 967 58 81**