

Lodevole
Dipartimento del territorio
Sezione dello sviluppo territoriale
Piazza Governo 7
6501 Bellinzona

Bellinzona, 24 settembre 2018

Osservazioni del Gruppo regionale Ticino di EspaceSuisse (già ASPAN-TI) alla consultazione sulle modifiche del Piano direttore – Scheda R7 Poli di sviluppo economico, maggio 2018

Onorevole Signor Consigliere di Stato,

il Consiglio Direttivo del Gruppo regionale Ticino di Espace Suisse (già ASPAN-TI) ringrazia il Dipartimento del territorio per aver sottoposto all'Associazione per consultazione (informazione e partecipazione a norma dell'art. 11 Lst), le modifiche del Piano direttore – Scheda R7 Poli di sviluppo economico

Premessa

Le proposte presentate si giustificano per l'evoluzione che hanno conosciuto gli approcci e gli strumenti di promozione economica, in particolare con la Politica economica regionale della Confederazione e con l'avvento di nuovi attori con competenze in materia (gli Enti Regionali di Sviluppo) e alla luce di nuovi scenari che si aprono per quanto riguarda le potenziali nuove attività economiche e le rispettive esigenze logistiche. Esse si giustificano tuttavia anche alla luce degli sviluppi che vi sono stati nel frattempo in alcuni comparti già indicati come PSE nella scheda del 2009 e documentati dallo studio "Aree di attività in Ticino", elaborato dall'Osservatorio dello sviluppo territoriale (maggio 2017). Le nuove proposte per la scheda R7 si riallacciano infine alle modifiche del PD messe in consultazione nel 2017, concernenti le schede R1 Modello territoriale cantonale, R6 Sviluppo degli insediamenti e gestione delle zone edificabili e R10 Qualità degli insediamenti. Quelle modifiche erano incentrate sul tema dello sviluppo centripeto di qualità nell'ambito delle zone per l'abitazione; la nuova consultazione è invece incentrata sulla corretta organizzazione territoriale, sulla regolamentazione delle destinazioni e sulla garanzia della disponibilità dei terreni nelle zone lavorative, ciò che richiede un approccio diverso rispetto al dimensionamento delle zone per l'abitazione.

In generale la nostra Associazione condivide gli intendimenti alla base della nuova versione della scheda R7, ma ritiene che, per la valenza strategica a livello di tutto il territorio ticinese il Cantone debba assumersi

maggiori responsabilità nella pianificazione e nell'attuazione dei PSE, in particolare per quanto riguarda la garanzia dell'effettiva disponibilità dei terreni per le destinazioni stabilite; inoltre la scheda dovrebbe fornire indicazioni più chiare e vincolanti per l'ubicazione, la pianificazione e il dimensionamento delle altre zone lavorative di interesse regionale e intercomunale e locale, in modo che i Comuni siano a conoscenza dei criteri che saranno alla base della valutazione da parte del Cantone dei relativi progetti, nell'ottica di una distribuzione più razionale delle stesse sul territorio.

Le osservazioni puntuali di ESPACE SUISSE (ASPAN-TI)

a) Definizione dei comparti e attribuzione dei comparti alle diverse categorie di consolidamento pianificatorio nel PD

Rispetto alla precedente versione della scheda R7 il comprensorio del Vedeggio, che comprendeva tutto il piano sulla sponda destra del Vedeggio, da Manno ad Agno, è stato frazionato in 3 comprensori più ristretti, in base alle indicazioni contenute nel Concetto di sviluppo territoriale "Nuovo Polo Vedeggio" del 2012, elaborato dai Municipi di Agno, Bioggio e Manno. Inoltre è stato inserito il comprensorio Stazione FFS-Città alta (Comuni di Lugano e Massagno), per la sua valenza strategica nell'ambito dello sviluppo centripeto di qualità e quale ubicazione molto idonea per servizi amministrativi, di ricerca e scolastici superiori immediatamente a ridosso della stazione ferroviaria. Rileviamo anche che il comprensorio dei Saleggi di Losone è esteso anche all'area dello Zandone, per la cui pianificazione nel 1987 la nostra Associazione conferì il primo Premio ASPAN al Patriziato di Losone; tra le due aree si sono stabilite importanti sinergie funzionali e sono da considerare complementari. Il comparto di Valera, nei quartieri di Ligornetto e Rancate a Mendrisio, era già stato giustamente stralciato in una precedente modifica della scheda R7.

EspaceSuisse – Gruppo Regionale Ticino condivide queste modifiche, come pure le attribuzioni ai diversi livelli di consolidamento a livello di Piano direttore cantonale (informazione preliminare IP, risultato intermedio RI, dato acquisito DA). La nuova versione della scheda ai punti 2.4, 2.5 e 2.6 definisce ora con chiarezza i criteri per l'attribuzione dei comparti ai diversi gradi di consolidamento, ponendo l'accento sull'avanzamento del processo pianificatorio per quanto riguarda il disciplinamento di una corretta organizzazione funzionale, di una sistemazione urbanistica di qualità e della garanzia dell'effettiva disponibilità dei terreni.

b) La questione del dimensionamento

Il progetto di nuova scheda R7 non si esprime sulla questione del corretto dimensionamento delle zone lavorative. Sarebbe auspicabile che nella scheda il Cantone si determini su quali criteri intende applicare nel valutare sotto quest'aspetto le proposte pianificatorie avanzate dai Comuni e che esso tenga conto delle specificità che presentano in quest'ottica le zone a destinazione lavorativa. Diversamente che per le zone a destinazione abitativa, per quelle lavorative è praticamente impossibile avanzare previsioni sullo sviluppo del fabbisogno di posti di lavoro, sia calcoli di dimensionamento in termini di posti di lavoro sulla base della superficie utile lorda (SUL). Le dinamiche in quest'ambito sono diverse e il rapporto SUL / posti di lavoro può variare in modo importante a seconda delle tipologie di attività. A determinare la scelta di un insediamento di tipo produttivo o di servizio, più o meno importante in termini di posti di lavoro, è l'incontro fra una

decisione presa da un'entità magari anche molto lontana dal territorio, e le condizioni favorevoli del luogo, in primis la disponibilità di terreni di dimensioni idonee e a condizioni adeguate. Per stabilire il dimensionamento delle zone a destinazione lavorativa, a maggior ragione in realtà ristrette come quelle del territorio ticinese, le proiezioni di trend basate su statistiche del passato non possono dare indicazioni attendibili.

I criteri di dimensionamento devono quindi basarsi piuttosto su scelte strategiche d'offerta, che il Cantone con la sua politica di promozione economica intende perseguire: occorre stabilire quali tipi di attività si intende favorire e dove, predisporre e attrezzare di conseguenza le zone idonee e farvi convergere le azioni di marketing e di promozione verso i potenziali interessati, così da essere pronti quando si presenta l'attore giusto alla ricerca di uno spazio insediativo. Ciò richiede una stretta collaborazione con l'Ufficio dello sviluppo economico del Dipartimento delle finanze e dell'economia nel definire le vocazioni delle diverse aree e nel valutare i conseguenti requisiti territoriali. Pur considerando ampi margini di flessibilità e di apertura verso più opzioni, riteniamo che la scheda di Piano direttore sulle zone lavorative e sui PSE debba contenere delle indicazioni strategiche in tal senso.

c) Garanzia della disponibilità dei terreni

L'analisi contenuta nello studio "Aree di attività in Ticino", elaborato dall'Osservatorio dello sviluppo territoriale (maggio 2017), allegato alla proposta di modifica della scheda R7, mostra che nelle principali aree a destinazione lavorativa situate sul territorio cantonale, i terreni ancora liberi sono ormai pochi residui sparsi all'interno dei comparti. Per la maggior parte si tratta di terreni di proprietà privata. È da supporre che ancor più questa situazione – immobili sparsi di proprietà privata – si riscontra fra gli stabili dismessi o occupati in modo temporaneo. Oggi, rispetto a qualche anno fa, alla luce anche degli importanti investimenti immobiliari in stabili a reddito effettuati di recente, la domanda di terreni per attività lavorative sembra essere diminuita e si sta pure assistendo ad un rientro dei valori di mercato, che in passato avevano raggiunto livelli stratosferici. Di fronte ad un'auspicabile ripresa economica e delle richieste di nuovi insediamenti produttivi, alla luce di un'offerta limitata di terreni e di immobili in mano privata, sussiste tuttavia il rischio un domani di una nuova impennata dei valori immobiliari, con l'instaurarsi ancora una volta di fenomeni di tesaurizzazione e speculativi, ciò che vanificherebbe gli sforzi profusi dal Cantone e dai Comuni volti a favorire l'insediamento di nuove attività produttive e lo sviluppo di quelle esistenti.

Le misure di gestione dell'effettiva disponibilità dei fondi prospettate nella nuova versione della scheda R7 – riordini fondiari, manager di area, incentivi, contratti di diritto pubblico, fissazione di un termine per l'edificazione dei fondi, zona edificabile d'interesse comunale – appaiono poco efficaci di fronte alla situazione di mercato sopra esposta, oppure sono difficilmente applicabili. In comparti già urbanizzati ed ampiamente edificati, in cui il mercato immobiliare ha già potuto determinare i valori, è impensabile gestire l'offerta mediante una convenzione fra privati con la possibilità di ritagliare i terreni in base alle richieste e con un prezzo prestabilito, come avvenuto per la zona industriale d'interesse cantonale di Riazzino. Per la stessa ragione anche lo strumento della zona edificabile d'interesse comunale appare applicabile solo in singoli casi. L'applicazione del nuovo strumento dell'obbligo di edificazione entro un termine dato, previsto con la modifica in consultazione della Lst, in particolare con i nuovi artt. 87a, b e c quale applicazione

dell'art.15 a cap.2 delle legge federale, può sicuramente spingere la messa sul mercato di qualche terreno, ma di fronte ad una forte richiesta, influisce solo molto limitatamente sulla lievitazione dei prezzi.

Ne consegue che, se la pianificazione cantonale dei PSE e la politica di promozione industriale del Cantone non è accompagnata da un'attiva politica fondiaria, si rafforza ancor più una situazione di oligopolio delle proprietà fondiarie interessate e l'effetto sarà quello di far aumentare ulteriormente i prezzi dei terreni. Un'efficace politica di promozione industriale, in un contesto territoriale delicato e di penuria di terreni idonei, deve avere come elemento centrale l'acquisizione di terreni da parte dell'ente pubblico nelle ubicazioni strategiche e più idonee, sulla base della pianificazione cantonale e comunale, e la loro effettiva messa a disposizione alle aziende che diano le migliori garanzie a prezzi ragionevoli. Un modello in tal senso è quello della Fondation pour les terrains industriels, istituita nel 1996 dal Cantone di Ginevra per operare in modo efficace in un mercato immobiliare da tempo assai surriscaldato come quello ginevrino, in modo da garantire agli operatori economici un accesso a terreni e immobili idonei non viziato da fenomeni speculativi.

Un'attiva politica fondiaria, se tempestivamente avviata, potrebbe nei prossimi anni essere favorita da un momentaneo assestamento dei valori fondiari, che al momento sembra prospettarsi, non escludendo mirati vincoli espropriativi: i terreni potrebbero essere acquisiti dall'ente pubblico in un momento in cui i valori di mercato sono relativamente contenuti ed essere offerti ai promotori di iniziative industriali a prezzi concorrenziali al momento in cui vi sarà un'ulteriore lievitazione.

I problemi sopra esposti e le possibili soluzioni sono stati affrontati in uno studio del 2014 "Politica fondiaria e poli di sviluppo economico", commissionato dall'Ufficio dello sviluppo economico del Dipartimento delle finanze e dell'economia. Meraviglia che non solo i contenuti di tale studio non sono stati considerati nella documentazione per la modifica della scheda R7, ma lo stesso nemmeno figura nella bibliografia!

d) Altre aree a destinazione lavorativa regionali e locali

Giustamente con la revisione della scheda R7 si intende anche cambiarne la denominazione da "Poli di sviluppo economico" in "Zone per il lavoro e poli di sviluppo economico". Quanto prefigurato nel nuovo titolo non trova tuttavia riscontro nei contenuti della scheda. In effetti la scheda si limita a fissare indirizzi e misure per i PSE, ma resta silente sugli altri comparti esaminati nello studio dell'OST: in che cosa si differenziano queste aree rispetto ai 15 PSE? che tipo di disciplinamento pianificatorio i Comuni di pertinenza devono mettere in atto nelle stesse? quali compiti si assume il Cantone in relazione a allo sviluppo e alla promozione degli insediamenti in queste aree? Pur considerato che per queste altre aree la competenza pianificatoria rimane ai Comuni, è opportuno che il Piano direttore cantonale stabilisca degli indirizzi chiari sulle tipologie di attività ammesse, sul loro dimensionamento, sulla loro organizzazione funzionale, spaziale e viaria.

Un altro tema importante, sul quale ci si aspetterebbe dei criteri e degli indirizzi, è quello dei piccoli insediamenti di attività lavorative a carattere locale sparse nei territori periurbani. In questi comprensori si riscontrano in buon numero strutture edili con attività lavorative che risalgono a prima del Decreto federale su alcuni provvedimenti urgenti nell'ambito della pianificazione del territorio del 1972, e che oggi si trovano in una zona residenziale, oppure in zone "sui generis" non conformi alla LPT (ad esempio le zone di mantenimento) oppure ancora fuori dalla zona edificabile. Spesso si tratta di magazzini e depositi legati al settore edile, dell'estrazione, della lavorazione del legname o degli scavi e trasporti. Magari non producono


un valore aggiunto importante e non hanno un grande potenziale innovativo, ma sono strettamente connesse con la realtà economica locale, per la quale sono molto importanti.

A dipendenza dell'ubicazione questi insediamenti possono porre conflitti con la vocazione abitativa del vicinato oppure andare a detrimento del contesto paesaggistico. D'altra parte, in mancanza di un azionamento conforme, le possibilità di sviluppo sono limitate e non vi sono le condizioni per un risanamento, una riqualifica e uno sviluppo degli impianti. La gestione degli interventi quali eccezioni per edifici non conformi alla destinazione di zona o fuori zona non solo non permettono di produrre risultati soddisfacenti, ma spesso hanno peggiorato i conflitti.

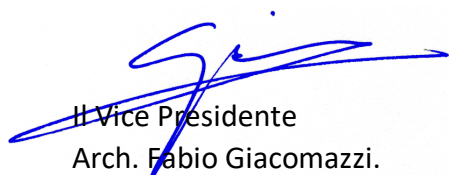
Trattandosi di un tema assai diffuso nelle zone periurbane e di valle, il Piano direttore cantonale dovrebbe fissare condizioni e criteri per la creazione di piccoli comparti lavorativi periferici che offrano la possibilità di ricollocare queste attività in ubicazioni idonee e rispettose del paesaggio sia naturale che edificato, oppure se del caso, di codificare in modo pianificatoriamente adeguato ubicazioni esistenti. Le relative codificazioni del Piano direttore cantonale dovrebbero essere tali da permettere al Cantone, nella sua competenza di approvazione della pianificazione, una ponderazione degli interessi favorevole a questo tipo di iniziative e non di fatto renderle impossibili.

Ringraziamo già sin d'ora per l'attenzione e per un'adeguata valutazione delle nostre proposte e porgiamo distinti saluti.

per ESPACE SUISSE– Gruppo regionale Ticino (già ASPAN-TI)



Il Presidente
Ing. Giancarlo Re



Il Vice Presidente
Arch. Fabio Giacomazzi.