

Mendrisio, 3 dicembre 2021

Stimata Presidente del Consiglio Comunale,
Stimate Colleghe e Colleghi Consigliere/i comunali,

con la presente, avvalendosi delle facoltà concesse dall'art. 67 LOC e 17 RALOC, nonché dall'art. 36 del Regolamento comunale della Città di Mendrisio, i sottoscritti Consiglieri comunali procedono alla presentazione della seguente

Mozione generica

Tetti verdi e pareti verdi - A livello pianificatorio è il momento di cambiare paradigma

Premessa

La presente mozione prende spunto dall'evoluzione della tecnica nel mondo della costruzione e dalle soluzioni innovative che sempre più spesso vengono implementate nei Paesi a noi vicini per favorire l'inverdimento di tetti e pareti.

La Città di Mendrisio si è già mossa prevedendo, a partire dal 2018, un incentivo finanziario che può essere erogato per interventi di inverdimenti di tetti e pareti esterne. L'ammontare dell'incentivo ammonta al massimo a 5'000.- CHF, sia per i tetti, che per le pareti.

Il beneficio determinato dall'esecuzione di questo genere di interventi è evidente e di molteplice natura. Si riscontrano benefici (a) a livello termico, con riduzioni significative delle temperature nelle aree fortemente urbanizzate, (b) a livello atmosferico, con il contenimento delle polveri sottili, (c) a livello energetico, migliorando le proprietà termiche degli stabili, (d) a livello di gestione delle acque meteoriche, calmierando i picchi di afflusso nella rete delle canalizzazioni, ma pure (e) a livello paesaggistico, limitando l'impatto determinato dalla presenza di grandi edifici e della percezione dei loro tetti piani dalle zone collinari e la vista che si può cogliere da posizioni sopraelevate.

Gli incentivi previsti dall'ordinanza municipale da soli non bastano

A mente degli infrascritti Consiglieri comunali, gli incentivi da soli non bastano. Intervenire sugli stabili e, più in generale, sulla sostanza edificata esistente comporta sempre costi estremamente elevati, specialmente se si opta per soluzioni costruttive dal grande impatto e valore paesaggistico, rispettivamente ambientale. L'incentivo introdotto a livello comunale, con importi forzatamente limitati, non ha sin qui prodotto risultati sufficienti per rapporto al potenziale che esiste nella nostra Città. Gli interventi sono sinora stati pochi e troppo limitati. Se si vogliono raggiungere risultati apprezzabili nel corto e nel medio periodo occorre fare in modo che la scelta di optare per un tetto e/o delle pareti verdi possa determinare un vantaggio effettivamente concreto e sostanziale per il proprietario di un fondo. Per fare sì che ciò sia il caso, si ritiene necessario intervenire a livello pianificatorio, concedendo dei vantaggi a livello di indici edificatori a tutti quei proprietari che decidono di dotare di tetti e pareti verdi le loro costruzioni.

Il modello da seguire è quello che, a livello normativo, già conosciamo per i piani di quartiere (PQ) ma anche per i provvedimenti in materia di efficienza energetica degli stabili.

Nell'ambito dei piani di quartiere, non di rado, è ammessa la realizzazione di quantità edificatorie superiori a quelle delle altre zone, quale contropartita per la realizzazione di contenuti fruibili al pubblico, oppure quale sorta di premio per il raggiungimento di elevati standard in termini di qualità della sostanza edificata e cura degli spazi liberi.

Per quanto attiene ai provvedimenti in materia di efficienza energetica negli edifici il riferimento è qui invece a quanto disposto dall'art. 40a e 40b della Legge edilizia (LE; RL 705.100), e dall'art. 40 cpv. 4 del Regolamento della legge edilizia (RLE; RL 705.110). Queste disposizioni (adottate sulla base della modifica della LE oggetto del messaggio governativo nr. 6220 del 13 maggio 2009¹) sono particolarmente interessanti perché determinano vantaggi effettivamente apprezzabili per il proprietario che sceglie di realizzare uno stabile che raggiunge alti standard in termini di efficienza energetica:

- lo spessore dei muri perimetrali isolati termicamente è considerato solo parzialmente o non è considerato (in caso di interventi su costruzioni esistenti) per il calcolo (i) della superficie utile lorda, (ii) della superficie edificabile e (iii) della superficie edificata;
- è concesso un bonus del 5% sulla superficie utile lorda ammessa dai piani regolatori comunali;
- lo spessore dell'isolazione termica dei tetti non è considerato nel computo delle altezze.

Il testo delle disposizioni testé richiamate viene qui accluso quale allegato 1 della mozione.

L'autonomia comunale permette di farlo (e magari anche il Cantone potrebbe attivarsi)

La pianificazione del territorio è un ambito che negli ultimi anni è stato interessato da numerosissime modifiche a livello normativo e giurisprudenziali. Purtroppo, il quadro generale è quello di una materia che è divenuta così complessa ed intricata, tanto da determinare tempi biblici per la revisione dei piani regolatori comunali o per l'adozione di singole varianti. Non di rado lavori di approfondimento durati anni vengono vanificati, oppure le modifiche proposte finiscono per essere adottate con così tanto ritardo, per cui le visioni sulle quali si basano risultano superate dai fatti, se non addirittura obsolete.

Sinora, almeno sulla carta, il principio dell'autonomia comunale in ambito pianificatorio è comunque rimasto un caposaldo che non è stato rimesso in discussione. Si tratta di un'autonomia costituzionalmente protetta (art. 50 Cost. fed. e art. 16 cpv. 2 Cost. cant). In particolare l'autonomia sussiste in rapporto all'allestimento del piano regolatore e all'adozione delle relative norme di attuazione (cfr. tra le tante: STF 1P.317/2002 del 13 giugno 2003, in: RDAT II-2003 n. 51). Le norme di attuazione di un piano regolatore (NAPR) costituiscono il regolamento edilizio comunale, all'interno del quale sono contenute le norme di diritto comunale in materia edilizia (art. 19 cpv. 2 lett. c e art. 23 Legge sullo sviluppo territoriale; Lst; RL 701.100). L'art. 30 del Regolamento della Legge sullo sviluppo territoriale (RLst; RL 701.110) ne disciplina il contenuto, in termini generali, indicando tutti gli ambiti che devono (*recte*: dovrebbero) essere disciplinati a livello comunale. Tra questi figura proprio la definizione dei parametri edificatori di ogni tipo di zona, in particolare, altezze, distanze, indici di occupazione, di sfruttamento o di edificabilità. Se dunque la legislazione cantonale (LE, Lst e relativi regolamenti di applicazione) stabilisce il quadro generale e

¹cfr.: [https://www4.ti.ch/poteri/gc/messaggi-e-atti/ricerca/risultati/dettaglio/?user_gcparlamento_pi8%5Battid%5D=85797&user_gcparlamento_pi8\[ricerca\]=6220;](https://www4.ti.ch/poteri/gc/messaggi-e-atti/ricerca/risultati/dettaglio/?user_gcparlamento_pi8%5Battid%5D=85797&user_gcparlamento_pi8[ricerca]=6220;)

contiene le definizioni di alcuni parametri, la concretizzazione di questi parametri -da attuarsi per ogni singola zona di utilizzazione- è di competenza comunale e deve essere esercitata tenendo conto delle peculiarità dei singoli comparti e degli obiettivi di interesse pubblico che il loro sviluppo dovrebbe perseguire. Il tutto analogamente alle disposizioni della LE in materia di provvedimenti in materia di efficienza energetica.

Se è vero, com'è vero, che si può ritenere che vi siano molteplici interessi pubblici (cfr. indicazioni formulate in sede di premessa) che la realizzazione di tetti e pareti verdi permettano di perseguire, allora se ne deve concludere che un Comune è libero di definire i parametri edificatori di determinati tipi di zone, in maniera tale per cui la realizzazione di tetti e pareti verdi possa determinare, entro limiti ragionevoli, dei supplementi ("*bonus*") di quantità edificatori.

Seguendo questa via, la Città di Mendrisio potrebbe, ancora una volta, fungere da esempio virtuoso per altri Comuni e, magari, spingere il Cantone ad attivarsi a sua volta, riprendendo il meccanismo proposto a livello normativo.

Vantaggi concreti per i proprietari degli stabili

Affinché il meccanismo possa funzionare ed i privati decidano effettivamente di rinverdire i tetti delle costruzioni esistenti, rispettivamente di dotare di tetti e pareti verdi le nuove costruzioni, è necessario che i vantaggi concreti siano concreti ed importanti. Si propone pertanto di intervenire, concedendo:

- la possibilità di realizzare fino al 20% dell'area verde sul tetto delle costruzioni;
- la concessione di un bonus del 5% sulla superficie utile lorda;
- la possibilità di considerare solo parzialmente o non considerare lo spessore delle pareti a verde per il calcolo della superficie utile lorda, della superficie edificabile e della superficie edificata;
- la possibilità di non computare lo spessore della copertura a verde dei tetti nel computo delle altezze;
- la possibilità di non computare lo spessore di eventuali protezioni anticaduta sui tetti, nel caso di tetti verdi calpestabili, nel computo delle altezze;

Un cambio di paradigma da attuare da subito

I mozionanti ritengono che il meccanismo debba essere implementato da subito, sia riprendendolo nell'ambito delle procedure pianificatorie in corso, sia promuovendo puntuali revisioni di Piano regolatore, da limitarsi esclusivamente alla modifica delle disposizioni determinanti all'interno delle NAPR di singoli quartieri, comparti o zone. Lo strumento pianificatorio più indicato per intervenire nel senso auspicato dalla presente mozione esiste già è l'indice che determina l'area verde minima. L'applicazione di questi indici nelle aree industriali, si è purtroppo tradotto sovente in superfici prative, di poco valore ecologico ed estetico. Si tratta dunque di promuovere un cambiamento di paradigma, che propone di regolare, sia l'edificazione delle costruzioni, che la formazioni delle aree verdi da un punto di vista qualitativo e non solo quantitativo.

Priorità alle zone che accolgono contenuti lavorativi, produttivi e commerciali

All'interno del territorio comunale, le aree che potrebbero trarre i maggiori benefici a livello paesaggistico sono chiaramente individuabili e corrispondono a quelle che accolgono principalmente contenuti lavorativi, produttivi e commerciali. In queste aree sono ubicati stabili di grandi dimensioni, per lo più dotati di tetti piani.

Al suolo, un aumento della qualità delle aree verdi appare piuttosto difficile da ipotizzare per le difficoltà dovute alle pre-esistenze, alla suddivisione dei fondi e all'organizzazione particolare di ogni sedime in ragione dell'attività che accoglie. Addirittura, alcuni proprietari rinunciano ad effettuare interventi di ammodernamento e/o ristrutturazione dei propri stabili, per evitare di dover ossequiare vincoli pianificatori (quali la soglia minima di area verde) entrati in vigore dopo la realizzazione delle costruzioni, preferendo il mantenimento la sostanza edificata esistente, protetta quale situazione acquisita, alla realizzazione di nuovi investimenti. Come è possibile constatare transitando nelle zone che accolgono contenuti lavorativi, produttivi o commerciali, non sono infrequenti gli esempi di costruzioni che non dispongono delle aree verdi previste dalle attuali norme pianificatorie.

Di contro, sui tetti il discorso è sostanzialmente diverso, trattandosi di superfici che, oltre ad accogliere qualche corpo tecnico, sono superfici che non accolgono contenuti particolari. Perlomeno in una prima fase si ritiene preferibile non estendere l'applicazione dei meccanismi proposti dalla presente mozione alle zone residenziali. Questo essenzialmente perché, da un lato, nelle zone residenziali i tetti piani sono meno frequenti (e di dimensioni più contenute rispetto alle zone che accolgono contenuti lavorativi) e, dall'altro, perché non necessariamente è uspicabile incentivarne la realizzazione per rapporto ai tradizionali tetti a falde.

Tetti verdi e pannelli fotovoltaici

L'inverdimento di un tetto non è solo compatibile con la posa di pannelli fotovoltaici ma, addirittura è suscettibile di poter determinare un miglioramento del funzionamento di questi impianti².

La proposta (tecnica) di delibera

Al fine di permettere l'individuazione delle soluzioni migliori per attuare gli intendimenti della mozione, si è deciso di optare per la presentazione di una mozione generica, che lascia al Municipio il compito di elaborare una proposta relativa alla formulazione del testo delle modifiche da apportare alle singole disposizioni delle NAPR. È in ogni caso fondamentale ribadire che per poter determinare un effetto apprezzabile i vantaggi per i proprietari dovranno essere concreti e consistenti.

I mozionanti ci tengono a rilevare che la presente proposta non ha lo scopo di permettere una maggiore edificazione del territorio attualmente non edificato rispetto a quanto previsto attualmente, rispettivamente dal diritto federale e cantonale. Anche dal profilo della conformità del dimensionamento delle zone interessate, per rapporto all'orizzonte temporale di uno o due cicli di pianificazione, sulla base delle informazioni attualmente a disposizione, la proposta non risulta essere problematica.

Inoltre, uno degli scopi della presente mozione, in perfetta conformità con i precetti stabiliti dal diritto federale, è proprio quello di incentivare la densificazione dei comparti già costruiti,

² Alcuni studi al riguardo sono pubblicati sul sito internet della città di Losanna:
<https://www.lausanne.ch/dam/jcr:f57c96a1-42bd-4aa8-87ef-1322f4c8e90f/rapport-SIREN-toit-vert-et-solaire.pdf>

permettendo nel contempo il miglioramento della situazione paesaggistica, e il raggiungimento di tutti gli ulteriori vantaggi di cui si è detto sopra.

I sottoscritti Consiglieri comunali con la presente mozione generica chiedono dunque che venga sottoposto al voto il seguente dispositivo di delibera:

1. È approvata la decisione di principio di voler incentivare la realizzazione di tetti e pareti verdi nelle zone lavorative, produttive e commerciali dei vigenti piani regolatori.
2. Il Municipio è incaricato di procedere all'elaborazione di una variante di Piano regolatore per tutti i quartieri della Città di Mendrisio, che vada nel senso di prevedere che, all'interno delle zone destinate ad accogliere contenuti lavorativi, produttivi e commerciali:
 - sia possibile realizzare fino ad un massimo del 20% dell'area verde prevista dalle disposizioni determinanti delle NAPR sul tetto delle costruzioni;
 - sia concesso un bonus del 5% sulla superficie utile lorda ammessa dai piani regolatori comunali in caso di copertura a verde dei tetti delle costruzioni;
 - che lo spessore dei muri perimetrali inverditi sia considerato solo parzialmente o non sia considerato (in caso di interventi su costruzioni esistenti) per il calcolo (i) della superficie utile lorda, (ii) della superficie edificabile e (iii) della superficie edificata;
 - lo spessore della copertura a verde dei tetti non sia considerato nel computo delle altezze.
 - la realizzazione di eventuali manufatti di protezione anticaduta su tetti con copertura a verde non sia considerato nel computo delle altezze.

Con la massima stima.

Avv. Gianluca Padlina

Avv. Luca Pestelacci