



Ris.mun. 9149 del 15 marzo 2016

18 marzo 2016

MM N. 105 /2016

Risposta alla mozione presentata in data 29 settembre 2013 dai Consiglieri comunali Tiziano Fontana, Claudia Crivelli Barella e Andrea Stephani

“Un nuovo Piano regolatore per i cittadini, grazie alla valorizzazione del patrimonio storico, culturale, naturale e paesaggistico”

Al Lodevole Consiglio comunale di Mendrisio,
Signori Presidente e Consiglieri,

PREMESSA

Durante la seduta del Consiglio comunale del 7 ottobre 2013 i Consiglieri comunali Tiziano Fontana, Claudia Crivelli Barella e Andrea Stephani, hanno presentato una mozione sul tema “Un nuovo Piano regolatore per i cittadini, grazie alla valorizzazione del patrimonio storico, culturale, naturale e paesaggistico”.

Ai sensi dell'art. 67 cpv. 2 LOC, in data 16 aprile 2014 il Municipio ha formulato il proprio rapporto preliminare all'indirizzo della Commissione della Pianificazione.

L'iter della mozione è retto dall'art. 67 LOC. Allo stadio attuale della procedura l'Esecutivo deve applicare il cpv. 6 ed esprimersi in forma scritta.

I CONTENUTI DELLA MOZIONE

La mozione chiede che il Comune di Mendrisio sostituisca i Piani regolatori attualmente in vigore nei differenti Quartieri con un unico nuovo Piano regolatore (PR), fondato sulle esigenze di vivibilità dei cittadini e di conseguenza sul rispetto dei beni naturali vitali – acqua, terre agricole e aria – e sulla conservazione e valorizzazione del patrimonio storico, culturale naturale e paesaggistico dell'intero comprensorio.

Il nuovo PR deve essere impostato sui seguenti concetti e misure:

- a. La sostenibilità ambientale:
attuata attraverso la diminuzione di zone edificabili con dezonamenti mirati delle aree in contrasto con la protezione dei beni naturali primari indispensabili alla vita (le terre agricole e le fonti d'acqua in generale);
- b. La valorizzazione del patrimonio culturale e naturale:
attuata attraverso l'adozione delle proposte contenute nell'*Inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere d'importanza federale (ISOS)* così come previsto dal Piano direttore cantonale e sancito dalle Leggi applicabili in materia.

Inoltre in attesa del consolidamento legale del PR, la mozione chiede che si adottino le opportune misure di salvaguardia della pianificazione, segnatamente con l'adozione di zone di pianificazione o la sospensione di eventuali domande di costruzione che minacciano zone o oggetti considerati da tutelare dall'ISOS o da altri documenti pianificatori.

IL RAPPORTO DEL MUNICIPIO

La mozione solleva differenti aspetti ai quali si risponde puntualmente:

1. Stato dei Piani regolatori dei differenti Quartieri della Città di Mendrisio

I Piani regolatori in Ticino, secondo gli artt. 32 e 33 della Legge sullo sviluppo del territorio (Lst) hanno una durata indeterminata, ma devono essere sottoposti ad una verifica, di regola ogni 10 anni. Quest'ultima avviene in primo luogo per correggere e migliorare condizioni riguardanti aspetti del territorio mutati da quando il PR è entrato in vigore, e in secondo luogo, per conformare il PR al quadro legale della Confederazione e del Cantone, se anche quest'ultimo ha subito delle modifiche.

Un aspetto importante da sottolineare è che una revisione generale di un PR non può portare a dei cambiamenti drastici dell'assetto territoriale, in quanto compito del PR è anche quello di garantire il principio della stabilità del diritto. Anche per quest'ultimo motivo, una revisione generale o la dotazione di un unico PR per la Città potrebbe avvenire solo quando buona parte dei differenti PR potranno essere sottoposti di nuovo a verifica (dopo 10 – 15 anni dalla precedente revisione).

Contrariamente a quanto rilevato nel rapporto di minoranza, che non riporta correttamente lo stato di aggiornamento dei PR dei differenti Quartieri, si evidenzia che solo i Quartieri di Salorino e Capolago non dispongono di un PR di nuova generazione (per Arzo l'approvazione è imminente, mentre per Besazio è stata avviata la procedura), come riportato nella tabella sottostante:

Quartiere	Procedura	Stato procedura
Mendrisio	Varianti di adeguamento al PR 2000 Variante Comparto San Martino Rime Brech Varianti di adeguamento al PPCS 2010	Approvazione CdS il 21.10. 2008 Approvazione CdS il 30.11. 2010 Approvazione CdS il 21.01. 2015
Arzo	Varianti di adeguamento al PR 2005 Piano Particolareggiato del nucleo	Incanto trasmesso per approvazione CdS il 12.03.2014 Incanto trasmesso per approvazione CdS il 12.03.2014
Tremona	Varianti di adeguamento al PR 2005 Piano Particolareggiato del nucleo	Approvazione CdS il 03.07. 2012 Approvazione CdS il 21.10. 2015
Rancate	Varianti sulle parti sospese PR 2002 / 2003	Approvazione CdS il 17.12. 2013
Ligornetto	Varianti di adeguamento al PR 2010 Varianti di adeguamento al PPNV 2010	Approvazione CdS il 24.06. 2014 Approvazione CdS il 24.06. 2014
Genestrerio	Varianti di adeguamento al PR 2001	Approvazione CdS il 19.05. 2010
Besazio	Revisione PR	Incanto trasmesso per Esame preliminare il 29.09.2015
Meride	Revisione PR Revisione PPN	Approvazione CdS il 24.06. 2015 Approvazione CdS il 24.06. 2015

E' utile ricordare che in occasione dell'approvazione delle revisioni dei PR da parte del Consiglio di Stato è consueto che quest'ultimo ordini ai Comuni di adeguare alcuni aspetti. La procedura completa di revisione del PR non termina quindi con la decisione relativa alla revisione, ma coinvolge anche le procedure successive, necessarie per gli adeguamenti richiesti (Varianti di adeguamento o Varianti sulle decisioni delle parti sospese). Si evidenzia che una procedura di revisione può quindi terminare anche oltre il termine di durata previsto per legge per i PR (10-15 anni) al termine del quale si dovrebbe iniziare con una nuova revisione.

2. Ordinanza federale riguardante l'inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali di importanza nazionale (IFP), in fase di revisione

L'inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali di importanza nazionale (IFP) è stato allestito dalla Confederazione sul finire degli anni '70 e regolarmente aggiornato nei decenni successivi. Gli oggetti annoverano paesaggi riconosciuti per la loro bellezza e straordinarietà. Parte del territorio della Città di Mendrisio è interessata dalle schede IFP 1803 Monte Generoso e IFP 184 Monte San Giorgio.

La revisione citata prevede l'aggiornamento dell'inventario, con una descrizione più attenta di ogni singolo oggetto e con una formulazione degli obiettivi più precisa e concreta. L'aggiornamento ha lo scopo di disporre di basi più chiare per la valorizzazione dei paesaggi censiti e per la valutazione dei progetti che la interessano. L'inventario ha come base legale l'art. 6 della Legge federale sulla protezione della natura.

I Cantoni tengono conto degli inventari federali nei loro piani direttori e di conseguenza le esigenze di protezione vengono introdotte nei PR, mediante la delimitazione delle zone protette.

L'inventario è già stato integrato nel PD ed anche nei PR di nuova generazione della Città di Mendrisio (gran parte delle zone collinari, che sono le aree più sensibili, sono già inserite in zone di protezione della natura o del paesaggio).

3. Legge federale sulla protezione delle acque (LPAC) e la relativa ordinanza (Opac)

Le zone di captazione (fonti d'acqua) sono determinate e aggiornate dai servizi cantonali preposti (SPASS) in ossequio alle LPAC e OPAC. Esse vigilano sulla congruenza della pianificazione tra zone edificabili e zone di captazione, così che i Piani regolatori vengono allestiti di conseguenza.

A titolo informativo si ricordano le recenti modifiche del 2011 alla LPAC e all'ordinanza OPAC, che obbligano i Comuni ad uniformarsi a quanto richiesto dal nuovo quadro giuridico entro il 31 dicembre 2018.

Tali disposizioni chiedono di riservare uno spazio adeguato alle acque al fine di tutelarne: la sicurezza idraulica, le funzioni ecologiche legate alle acque e alla biodiversità.

Si ricorda a questo proposito lo studio promosso dall'Ufficio dei corsi d'acqua riguardante il Piano delle zone di pericolo lungo la tratta del fiume Laveggio conclusa nel 2011. Lo scopo è stato quello di determinare, per mezzo di uno studio idrologico e idraulico, le zone a rischio d'alluvionamento.

Tale analisi è determinante per definire, in seguito, delle zone di pertinenza del corso d'acqua in occasione dell'allestimento dei relativi Piani regolatori.

4. Progetto agricolo

Il Municipio di Mendrisio ha recentemente finanziato, in collaborazione con la società agricola del Mendrisiotto, un progetto per la valorizzazione delle terre agricole (sostenuto anche dall'Ente regionale per lo sviluppo del Mendrisiotto e Basso Ceresio e dall'Ufficio Natura e Paesaggio). Questo studio permette una conoscenza del settore primario attivo a livello regionale e rende possibile gli obiettivi di riqualifica territoriale della dorsale del Lavaggio e di valorizzazione e promozione del patrimonio paesaggistico, naturalistico e culturale della Città; esso si uniforma pure a quanto previsto dalle Direttive federali inerenti i programmi di sviluppo dello spazio rurale.

Tale aspetto di carattere strategico, prima di poter essere affrontato nelle procedure pianificatorie, necessita di una condivisione e quindi è pertinente un suo approfondimento nell'ambito del Piano Direttore comunale.

5. Progetto di interconnessione delle superfici di compensazione ecologica della regione della pianura del Mendrisiotto (ISCE)

Parallelamente al "progetto agricolo" è stato elaborato il "progetto di interconnessione delle superfici di compensazione ecologica", il quale è volto a favorire la biodiversità della regione attraverso delle misure realizzabili in ambito agricolo. Esso è realizzato sulle basi delle direttive cantonali e presenta le misure gestionali e gli interventi puntuali volti a favorire alcune specie vegetali e animali locali tipiche, rare o minacciate (specie e biotopi presenti).

Le misure e gli interventi individuati verranno realizzati direttamente dalle aziende partecipanti al progetto. Il progetto, vincolante unicamente per le aziende agricole, non necessita di varianti di PR, ma è un contributo concreto alla valorizzazione del paesaggio e della biodiversità.

6. Inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere d'importanza federale (ISOS) e Beni Culturali Protetti

Quasi tutti i nuclei dei Quartieri della Città di Mendrisio segnalati dall'ISOS sono già dotati di un Piano Particolareggiato (Mendrisio, Tremona, Arzo, Meride e Ligornetto) o è previsto (Genestrerio), e godono quindi di una protezione normativa ad hoc. Per i nuclei sprovvisti di un Piano Particolareggiato, la protezione avviene mediante la norma generica di PR.

Gli oggetti meritevoli di protezione (o parte di essi) che si trovano all'interno dei nuclei, sono di conseguenza già protetti normativamente, mentre alcuni degli oggetti meritevoli di protezione, che si trovano all'esterno di essi, sono protetti quali beni culturali d'interesse cantonale o comunale, e i più importanti beneficiano di un perimetro di rispetto.

Si evidenzia che i criteri di protezione per i beni culturali non coincidono con quelli dell'ISOS, conseguentemente gli oggetti attualmente protetti (o che lo saranno in futuro) possono anche non essere segnalati da quest'ultimo.

Il Municipio di Mendrisio riconosce che la lista degli oggetti da proteggere all'esterno dei nuclei non sia esaustiva e ritiene che tale approfondimento debba avvenire a livello di Piano Direttore comunale, infatti prima di istituire un'eventuale protezione di qualsiasi edificio (tema di PR), si dovrà condividere politicamente l'approccio scientifico per permettere le giuste scelte strategiche, ritenuto che gli edifici in fase di censimento superano il migliaio. A questo tema si dovrebbe quindi dedicare un'apposita scheda di Piano Direttore comunale.

7. Strumenti a tutela della pianificazione

Una zona di pianificazione serve generalmente a salvaguardare le aree considerate strategiche da interventi edificatori che ne potrebbero compromettere le potenzialità di sviluppo e più precisamente laddove si presentano delle incongruenze fra gli obiettivi di ordine superiore (PD, PAM2 e PAM3) e le normative di PR in vigore.

Secondo gli artt. 57 e 58 LST inoltre, per poter adottare una zona di pianificazione, bisogna stabilire dei comprensori esattamente delimitati, i contenuti, gli scopi, gli effetti e la durata e durante il periodo in cui vige la zona di pianificazione, l'ente pianificante è chiamato ad individuare un indirizzo pianificatorio appropriato.

Ne consegue che tale strumento può essere adottato solo dopo aver riconosciuto in modo preciso la zona che potrà essere interessata da una variante pianificatoria.

Il Municipio ritiene che tale strumento non possa essere utilizzato quale pretesto per "congelare" delle zone edificabili non ancora edificate. Inoltre prima di intraprendere una variante pianificatoria bisogna ponderare l'interesse pubblico con l'interesse privato ed avere la garanzia di poter sostenere finanziariamente tale variante.

Senza questi presupposti l'istituzione di una zona di pianificazione non sarebbe adeguata in quanto non ci sarebbero le basi legali per limitare, seppur temporaneamente, il diritto di un privato.

8. Conclusione

Il Municipio ritiene che non ci siano le premesse per sostenere la mozione principalmente per i seguenti aspetti:

1. la dotazione di un unico PR non può avvenire senza considerare il quadro legale delle recenti approvazioni dei PR dei differenti Quartieri, che hanno durata di 10 – 15 anni (principio della stabilità del diritto);
2. il compito di assicurare il consenso politico necessario per le scelte strategiche è demandato al Piano Direttore comunale; tale strumento potrà coordinare e indirizzare nel tempo le revisioni/varianti dei PR dei differenti Quartieri, anche se esse non avverranno contemporaneamente;
3. la protezione del paesaggio e dei fiumi avviene già attraverso l'applicazione delle politiche e degli intendimenti federali e cantonali in materia, e conseguentemente i PR sono costantemente aggiornati sotto questo profilo;
4. alcune misure di protezione possono essere intraprese indipendentemente dal PR (es.: Progetto di interconnessione delle superfici di compensazione ecologica della regione della pianura del Mendrisiotto);
5. quasi tutti i nuclei dei Quartieri della Città di Mendrisio segnalati dall'ISOS sono già dotati di Piano Particolareggiati (Mendrisio, Tremona, Arzo, Meride e Ligornetto) o è previsto (Genestrerio), allestiti considerando le misure di protezione contenute in quest'ultimo;

6. la scelta dei criteri per la valutazione degli oggetti per l'assegnazione della tutela quale Bene culturale, è il tipico tema da affrontare a livello di Piano Direttore comunale, in quanto è necessario un consenso sulla strategia, prima di intervenire con le varianti di PR;
7. gli strumenti a tutela della pianificazione non sono utilizzabili senza un indirizzo preciso.

IL PREAVVISO DELLA COMMISSIONE DELLA PIANIFICAZIONE – RAPPORTO DI MAGGIORANZA

La Commissione si è chinata sul tema proposto dalla mozione in diverse sedute ed in special modo nell'incontro avuto il 3 dicembre 2014 con l'Ing. Paolo Poggiati (Capo della SST), durante il quale sono stati evidenziati punti fondamentali riguardanti i PR e la nuova Lst.

E' emerso in particolare che l'elaborazione di un nuovo PR unico, per la complessità della materia giuridica e pianificatoria, comporta tempi di realizzazione e costi molto elevati, che si discordano con gli intendimenti stessi della mozione che vorrebbero salvaguardare il territorio e i suoi valori storici, culturali, naturali e paesaggistici nel più breve tempo possibile.

Il rispetto del nostro territorio purtroppo non è stato salvaguardato dai PR e dalle varie pianificazioni. La velocità di trasformazione del paesaggio urbano, sotto la spinta delle esigenze economiche, comporta sempre uno svantaggio rispetto alla sua protezione. La sensibilizzazione ai valori di protezione del paesaggio e ai beni naturali è certamente e unanimemente considerata tra gli obiettivi di tutte le forze politiche. In quest'ottica riesce difficile immaginare il non rispetto di queste risorse per un miglioramento della qualità di vita.

Uno dei mezzi attuabili è quello di studiare un Piano Direttore comunale che prenda in considerazione questi aspetti, essenziale prima di intraprendere delle modifiche ai PR.

La Commissione, in data 18 giugno 2015, ha invitato ad un incontro la Signora Marcia Haldemann (Responsabile federale dei progetti ISOS), durante il quale ha potuto approfondire i due criteri enunciati dalla mozione: sostenibilità ambientale e valorizzazione del patrimonio culturale e naturale con l'adozione dell'inventario ISOS.

Nella Città di Mendrisio, i differenti Piani Particolareggiati dei Nuclei hanno già un elenco di beni da proteggere ma che non sempre corrispondono a quelli dell'ISOS. I Commissari propongono che anche gli insediamenti inventariati dall'ISOS che non dispongono tuttora di un Piano Particolareggiato a salvaguardia dei nuclei, possano disporre a breve.

In merito alle misure atte alla salvaguardia della pianificazione si evidenzia che la sospensione di eventuali domande di costruzione deve essere riconosciuta solo quando vi è un evidente interesse pubblico e deve considerare il mantenimento della proporzionalità per non pregiudicare il diritto della proprietà privata.

La maggioranza della Commissione della Pianificazione invita le colleghe e i colleghi Consiglieri comunali a respingere la mozione in oggetto.

IL PREAVVISO DELLA COMMISSIONE DELLA PIANIFICAZIONE – RAPPORTO DI MINORANZA

La minoranza della Commissione ritiene che buona parte dei Comuni ticinesi non abbiano rispettato, e non rispettino tuttora, i principi costituzionali in fatto di pianificazione territoriale; in particolar modo gli ex Comuni che ora compongono la Città di Mendrisio hanno proposto e adottato Piani regolatori sovradimensionati e irrispettosi delle caratteristiche paesaggistiche, ambientali, culturali e urbanistiche di maggior valore, purtroppo approvati dal Consiglio di Stato.

A sostegno della mozione, la minoranza della Commissione presenta i seguenti motivi:

1. constatazione dell'imbruttimento del paesaggio e della cementificazione sia del fondovalle, sia delle zone collinari del territorio della Città di Mendrisio, così come dell'inquinamento dell'aria, acqua e suolo;
2. le promesse politiche degli ex Comuni in fase aggregativa, che asserivano che solo un PR unico comunale avrebbe potuto superare la caotica e conflittuale pianificazione territoriale;
3. alcune considerazioni contenute nello "Studio strategico Alto Mendrisiotto (2007)", ovvero: "Il Mendrisiotto è teatro negli ultimi decenni di un processo di crescita non sostenibile (scomparsa di 140 ha di territorio agricolo)", "le superfici d'insediamento sono aumentate di 2mq ogni 10 minuti", "le riserve di terreni edificabili consentirebbero il raddoppio della popolazione", che evidenziano "un problema di sostenibilità, in termini di qualità di vita, di traffico e di ambiente ma anche di risorse disponibili";
4. il nuovo Comune aggregato ha portato ad un notevole cambiamento, in modo particolare per quanto riguarda l'estensione territoriale, la capacità finanziaria, la demografia e le unità insediative, la coerenza della pianificazione e degli azzonamenti;
5. i Piani regolatori degli ex Comuni (e quasi tutti quelli revisionati nel primo decennio del 2000) sono il risultato di una visione utilitaristica e in gran parte predatoria del territorio e dell'ambiente, da qui la necessità di procedere alla loro revisione con i criteri previsti nelle nuove Leggi (LPT e Lst);
6. solo due Quartieri dispongono di PR aggiornati (Ligornetto e Meride), mentre per altri 5 Quartieri le revisioni risalgono a dieci o più anni, mentre per 3 non sono state fatte e richiedono delle revisioni previste per Legge ogni 10 anni;
7. il Piano Direttore comunale, non avendo valore legale cogente (come è invece il caso del PR), non è lo strumento adatto per risolvere le richieste avanzate dalla presente mozione.

La minoranza della Commissione della Pianificazione invita le colleghe e i colleghi Consiglieri comunali ad accettare la mozione in oggetto.

IL PREAVVISO DEL MUNICIPIO

Il Municipio ha preso atto delle conclusioni espresse dalla Commissione della Pianificazione nei rapporti di maggioranza e di minoranza e accoglie integralmente il rapporto di maggioranza, mentre respinge quello di minoranza.

Si confida pertanto nel rigetto della mozione da parte di codesto Onorando Consiglio.

Ci teniamo comunque a disposizione per ogni complemento d'informazione che potrà occorrere in sede di esame e discussione, mentre ci permettiamo proporvi, Signori Presidente e Consiglieri di

risolvere

la mozione "Un nuovo Piano regolatore per i cittadini, grazie alla valorizzazione del patrimonio storico, culturale, naturale e paesaggistico" è respinta.

Con osservanza.

Per il Municipio

Lic. oec. HSG Carlo Croci
Sindaco

Lic. rer. pol. Massimo Demenga
Segretario

Allegati

Testo della mozione

Rapporto preliminare del Municipio del 16 aprile 2014

Rapporto di maggioranza della Commissione della Pianificazione del 16 novembre 2015

Rapporto di minoranza della Commissione della Pianificazione del 15 febbraio 2016