

Rapporto di minoranza sul MM 102/2016 Richiesta del credito di CHF 750'000.-- per l'allestimento del Piano Direttore comunale (PDc)

di Tiziano Fontana, capogruppo dei VERDI

I. Premessa

Pianificare il territorio è il compito più complesso e importante dell'ente pubblico: deve perseguire l'interesse generale, deve essere guidato dai principi enunciati dalle leggi specifiche concernenti il territorio e deve rispettare gli strumenti pianificatori di ordine superiore.

La pianificazione territoriale perseguita dai municipi che hanno guidato il Comune di Mendrisio e i nove ex Comuni ora aggregati è complessivamente molto insoddisfacente.

I dati contenuti nello «Studio strategico per possibili scenari d'aggregazione - Alto Mendrisiotto insieme con energia, dialogo e passione Mendrisio 2007» sono eloquenti: *«I risvolti di questo sviluppo sono oltremodo evidenti: tra il 1985 e il 1997 sono scomparsi ben 140 ha di territorio agricolo (ovvero il 14%) mentre le superfici d'insediamento sono aumentate al ritmo di oltre 2 m2 ogni dieci minuti. A fare le spese di queste trasformazioni è stato soprattutto il paesaggio. Anche il traffico si è fatto incessante e con esso si è deteriorata la qualità dell'aria. Questi diversi elementi hanno messo in evidenza i limiti degli attuali strumenti di gestione del territorio, impostati secondo criteri e preferenze locali e per questo incapaci di rispondere alle sfide di una realtà sempre più regionale ed interconnessa. Ciò che preoccupa in prospettiva sono le riserve di terreni edificabili già oggi esistenti che consentirebbero il raddoppio della popolazione lanciando l'Alto Mendrisiotto verso i 44'000 abitanti»* (P. 64).

«Un dato significativo per quanto concerne gli sviluppi territoriali futuri è quello relativo alle potenzialità edificatorie di un comprensorio, espresse in termini di contenibilità dei singoli piani regolatori. Ogni PR stabilisce quando una zona edificabile può essere considerata ragionevolmente satura e traduce tale capacità in termini di unità insediative, suddivise in numero di abitanti, posti di lavoro e posti turismo. La somma delle unità insediative a saturazione di ogni zona forma la contenibilità del Piano. La tabella seguente mostra i principali risultati della statistica per il comprensorio in esame.

Tabella 29 Statistica della contenibilità dei Piani regolatori nell'Alto Mendrisiotto (2003)

Tabella 29 Statistica della contenibilità dei Piani regolatori nell'Alto Mendrisiotto (2003)

	Unità insediative presenti				SEN in ettari			UI teoriche			Riserve 2003	
	Abit.	Add.	Tur.	Tot.	z. res	z. att.	Tot.	z. res	z. att.	Tot.	Tot.	In %
Arzo	1'062	248	244	1'554	30	0	30	2'513	0	2'513	959	38.17
Besazio	539	233	95	867	20	0	20	1'544	0	1'544	677	43.86
Brusino Arsizio	461	144	699	1'304	23	0	23	2'095	0	2'095	791	37.76
Capolago	741	194	202	1'137	18	1	18	1'490	42	1'532	395	25.80
Castel San Pietro	1'673	556	351	2'580	55	7	61	4'652	361	5'013	2'433	48.53
Coldrerio	2'629	494	193	3'316	73	0	73	6'068	0	6'068	2'752	45.35
Genestrerio	863	381	61	1'305	22	7	29	2'214	225	2'439	1'134	46.50
Mendrisio	6'053	7'239	925	14'217	106	45	151	15'534	4'740	20'274	6'057	29.88
Meride	324	46	139	509	5	0	5	732	0	732	223	30.50
Rancate	1'381	936	124	2'441	41	25	66	2'744	1'892	4'636	2'195	47.35
Riva San Vitale	2'307	712	623	3'642	67	19	86	4'309	725	5'034	1'392	27.65
Tremona	409	96	96	601	15	0	15	876	0	876	275	31.39
Alto Mendrisiotto	18'442	11'279	3'752	33'473	476	103	579	44'772	7'985	52'758	19'285	36.55

Abit = abitanti, Add = adetti, Tur = addetti nel turismo, SEN = superficie edificabile netta, z. res = zone residenziali, z. att. = zone di attività

Unità insediative = popolazione, posti di lavoro e posti turismo

I dati presentano un certo margine di errore legato al fatto che i Comuni non sempre trasmettono con sufficiente puntualità dati aggiornati sulla contenibilità dei PR. E' in fase di elaborazione una statistica geo-referenziata della contenibilità.

Fonte Dipartimento del Territorio, Sezione dello sviluppo territoriale

I dati evidenziano come in nessun Comune dell'Alto Mendrisiotto l'area assegnata all'edificazione dai singoli Piani Regolatori può essere considerata completamente "saturata". La riserva è in generale buona ovunque (lo è quando supera la soglia del 30%). La contenibilità teorica complessiva è di 52'758 unità insediative (UI) (892 mila a livello ticinese).

Attualmente sono presenti 33'473 UI. Se si sottrae il secondo dato al primo si ottiene la riserva ancora esistente, espressa in termini di unità insediative. Risulta quindi come nelle attuali zone edificabili potrebbero trovar posto 19'285 nuove unità insediative. La riserva attuale rappresenta il 36.55% della capienza totale dei PR e consentirebbe uno sviluppo potenziale pari al 57% del numero attuale (19'285 su 33'473). Si tratta di una riserva cospicua, superiore al dato cantonale (45%) e ampiamente sufficiente per coprire i bisogni futuri dello sviluppo della Regione e dei singoli Comuni entro le proprie zone edificabili.

Un conto è tuttavia affermare che le riserve ci sono, un altro è immaginarsi questo territorio completamente edificato e con una popolazione di oltre 44'000 abitanti. Con l'avanzare dello spazio edificato, quelli che oggi sono dei conflitti pianificatori potenziali tra zone sul confine di due Comuni o all'interno degli stessi, diventerebbero reali a tutti gli effetti con inevitabili problemi di convivenza legati alle esigenze di ciascuno. I sintomi di saturazione, soprattutto di tipo viario, si manifesteranno verosimilmente prima che avvenga il prospettato raddoppio.

Dietro queste cifre si nasconde dunque un problema di sostenibilità, in termini di qualità di vita, di traffico e di ambiente ma anche di risorse disponibili (vedi ad

esempio il problema dell'acqua). È questo che vogliamo? Perché se già oggi emergono seri problemi a fronte di una popolazione di poco inferiore alle 20 mila unità, figuriamoci quali saranno le preoccupazioni future allorché gli abitanti e i posti di lavoro raggiungeranno il loro massimo potenziale» (p. 76).

Partendo da questi dati dello Studio strategico, che andrebbero aggiornati, è giusto che l'autorità – Legislativo ed Esecutivo – si chieda come intervenire per (ri)stabilire una pianificazione del territorio che rispetti i dettami costituzionali e le leggi.

Il Municipio di Mendrisio, riprendendo l'idea da una interrogazione del CC socialista Mario Ferrari, ha deciso di dotare il Comune di Mendrisio del Piano direttore comunale (Pdc).

Questo nuovo strumento pianificatorio, non previsto dalle leggi nella forma complessa proposta nel MM e privo di forza legale, è necessario? Non vi è un numero sufficiente di leggi e di strumenti pianificatori che permetterebbero di pianificare bene il nostro territorio?

II. Legislazione e pianificazione di ordine superiore: principi e strumenti insufficienti per governare il territorio?

La pianificazione a livello comunale è strettamente legata e dipendente dagli strumenti pianificatori di ordine superiore, cantonale e federale, e dai principi enunciati dalle leggi specifiche concernenti il territorio.

Queste ultime, in particolare quelle riferite alla pianificazione, sono state modificate nel recente passato sia a livello federale – la revisione della Legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT) nel marzo 2013 è stata votata dalla maggioranza di popolo e Cantoni, malgrado una campagna referendaria contraria sostenuta dagli ambienti politico-economici legati alla rendita fondiaria e alla speculazione edilizia –, sia a livello cantonale con l'approvazione della Legge sullo sviluppo territoriale (Lst). Esse contengono i principi pianificatori che gli enti locali devono applicare.

Inoltre, il Cantone Ticino ha proceduto negli anni 2002-2009 alla revisione del primo Piano Direttore Cantonale (PDC) risalente al 1990, adottandone uno innovativo nel quale sono esplicitati gli obiettivi pianificatori cantonali che pongono chiari obiettivi e obblighi ai Comuni (oltre che al Cantone stesso).

Secondo l'art. 16 Lst «1Il piano direttore vincola le Autorità e gli enti regionali per lo sviluppo. 2Tutti gli atti pianificatori in contrasto con il piano direttore devono essere a questo conformati entro il termine stabilito dal Consiglio di Stato. 3Il Consiglio di Stato e i Municipi garantiscono, con le misure di salvaguardia della pianificazione, che non vengano intrapresi atti pianificatori o interventi in contrasto con le previsioni del piano».

Cosa è e cosa stabilisce il Piano direttore cantonale

Nel documento Revisione del Piano direttore cantonale - Rapporto esplicativo 2009 si può leggere: «Il Piano direttore cantonale (PD) è "il principale strumento che permette

al Governo di assicurare una pianificazione coerente e continua del territorio in cui viviamo”; perciò esso si colloca fra gli strumenti strategici della conduzione governativa. Il PD si riconduce direttamente alla pianificazione direttrice, la quale “si occupa di comprensori regionali omogenei e, nella nostra realtà svizzera e ticinese, non svolge effetti diretti cogenti sulla proprietà fondiaria, ma vincola unicamente le autorità incaricate di allestire gli strumenti della pianificazione delle utilizzazioni”. Oltre al PD, in Ticino, strumenti della pianificazione direttrice sono i Piani comprensoriali attuati sia in forma autonoma sia nell’ambito dei Piani regionali dei trasporti. [...] La pianificazione delle utilizzazioni, complementare e gerarchicamente inferiore a quella direttrice, concerne invece quella parte della pianificazione “che stabilisce in modo vincolante le regole o le condizioni per ogni cittadino, ente pubblico o privato che si appresti ad usare o trasformare il territorio».

Confrontando le schede del PDC con i piani regolatori dei dieci Quartieri o con le varianti di PR proposte negli ultimi anni si constata che spesso le indicazioni del PDC – sulla carta vincolanti – sono disattese dall'autorità comunale.

Questo è il problema centrale della pianificazione territoriale di Mendrisio che andrebbe risolto con una revisione complessiva e completa dei dieci PR, che li renda conformi al PD e alla legislazione applicabile in materia.

III. Il MM 102

Il gruppo de I Verdi non condivide diversi elementi contenuti nel MM 102. Tali elementi condurranno a una spesa eccessiva e a uno strumento che rischia di essere un parziale e distorto adattamento del Piano Direttore Cantonale.

Parziale e distorto poiché la base teorica sulla quale il Municipio vuole fondare la futura elaborazione del Pdc, vale a dire il Piano degli indirizzi (denominato Strategie Mendrisio 2030 - Obiettivi strategici per lo sviluppo sostenibile della Città di Mendrisio, elaborato partendo dal Manifesto dei valori e dalle linee di sviluppo dello “Studio strategico per possibili scenari d’aggregazione Alto Mendrisiotto”), ripropone concetti e scelte del passato che si scontrano con la pretesa di favorire uno sviluppo sostenibile.

Infatti, nel documento Strategie Mendrisio 2030 si elenca alla voce *05 Garantire la qualità residenziale* quale primo degli 8 Obiettivi strategici: «*Mendrisio mantiene il concetto dell’estensione delle aree edificabili in rispetto ai limiti dei piani regolatori dei suoi Quartieri*».

Le considerazioni contenute nella pagina 76 dello *Studio strategico* citate nel punto I ci sembrano indicare la necessità di cambiare prospettiva, cosa che il Municipio con il suo Piano degli indirizzi se ne guarda bene dal fare.

Ora, tanto la LPT quanto il PD prevedono la possibilità di procedere a dezonamenti mirati visto il sovradimensionamento e l'insostenibilità dei piani regolatori esistenti.

Altro elemento che non convince il gruppo dei Verdi nello strumento del Pdc così come concepito dal Municipio è il fatto che le schede operative sono elaborate e approvate dal Municipio senza intervento del Consiglio comunale, che sarà quindi coinvolto solo nell'elaborazione degli «Obiettivi dello sviluppo territoriale». In pratica il Legislativo si

dovrà limitare ad approvare enunciazioni generiche, mentre i concetti settoriali e le schede operative – la colonna portante delle future varianti di piano regolatore – saranno appannaggio esclusivo del Municipio.

Un altro elemento che non convince ma denota un approccio che non ci sembra essere conforme alle leggi Lst e LPT è l'affermazione contenuta a pagina 4 del MM: « *Il PDC permette quindi, una volta stabilite le strategie di fondo dello sviluppo territoriale comunale, di demandare la fase operativa di consolidamento formale e di partecipazione pubblica al PR comunale, evitando inappropriate discussioni nell'ambito della procedura pianificatoria formale fra gli attori istituzionali (in quest'ambito sarà coinvolta anche l'autorità cantonale). Si sottolinea che le successive procedure di formalizzazione delle scelte del PDC, da attuarsi tramite varianti di PR, soggiacciono per legge alla procedura di informazione e partecipazione pubblica».*

Per meglio comprendere la portata di questa affermazione in sede di analisi del MM in Commissione della pianificazione il gruppo dei Verdi ha chiesto delucidazioni, ottenendo la seguente risposta: «*Se il Cantone può condividere gli obiettivi strategici in una fase precedente alla procedura formale, durante quest'ultima dovrà valutare unicamente gli affinamenti progettuali, in quanto si dà per scontato che il Cantone non faccia più passi indietro sulle strategie di fondo, dal momento che le ha accettate preliminarmente (il condizionale è comunque d'obbligo: vedi Valera)*».

Ora, poiché il Pdc non è contemplato dalla legge questa pretesa è destituita di ogni fondamento e l'autorità cantonale non è vincolata in nessun modo a eventuali prese di posizione sugli obiettivi strategici!

Infine, non ci convince neppure la suddivisione dei concetti settoriali nei due capitoli principali proposti. La suddivisione del Piano Direttore Cantonale ha una coerenza che manca nel Pdc.

IV. Conclusioni

Per il gruppo dei Verdi non vi è la necessità di elaborare un piano così dettagliato e costoso (750'000 franchi secondo il MM 102 per l'allestimento dei Moduli 1 - concetti ecc. - e 2 - schede operative - ai quali si dovranno aggiungere, dopo il 2020, gli oneri per gli adeguamenti formali; nel POP e PF la somma indicativa è 1'000'000 (500'000 per *pianificazione dei Quartieri – PD comunale* e 500'000 per *adeguamento formale dei piani regolatori al PD*: voce Oneri finanziari pag. 11 del MM 102), sul quale il Consiglio comunale ha possibilità di intervento unicamente sui concetti generali.

Inoltre, come detto in precedenza il Piano direttore comunale rischia di essere un doppione del Piano Direttore Cantonale, con l'aggravante che, malgrado il riferimento allo sviluppo sostenibile, nella pratica esso riproduca le scelte pianificatorie degli ultimi quarant'anni e l'ideologia che le ha ispirate, come avvenuto in recenti varianti di piano regolatore che non hanno integrato indicazioni importanti della pianificazione direttrice cantonale. Le premesse vanno in questa direzione, come descritto nel punto III.

Per il gruppo de i Verdi è invece possibile, da subito, riorientare la pianificazione territoriale e i dieci piani regolatori grazie a strumenti pianificatori e leggi esistenti. Tale azione potrebbe essere facilitata da uno studio di base che contenga «visioni ed indirizzi della pianificazione futura» (come prevede l'art. 18 Lst) ma di un costo notevolmente inferiore e che contenga pochi principi conformi al Piano Direttore Cantonale e alle leggi, da attuare immediatamente, prima che la speculazione edilizia favorita dagli attuali piani regolatori sovradimensionati e mal ponderati sfrutti ancora di più il nostro territorio cancellandone le sue caratteristiche di maggior pregio urbanistico, storico e paesaggistico.

Tiziano Fontana

21 settembre 2016