

15 febbraio 2016

Rapporto di minoranza di Tiziano Fontana, i Verdi, sulla mozione 29 settembre 2013 *Un nuovo Piano Regolatore per i cittadini, grazie alla valorizzazione del patrimonio storico, culturale, naturale e paesaggistico* presentata dal gruppo dei Verdi.

Signor Presidente, signore e signori Consiglieri comunali,

secondo la Costituzione federale (art. 75) la pianificazione territoriale è volta a «*un'appropriata e parsimoniosa utilizzazione del suolo e a un ordinato insediamento del territorio*».

Guardando l'attuale territorio urbanizzato del nostro Comune – come quello di buona parte dei Comuni ticinesi – riteniamo che la pianificazione territoriale comunale non abbia rispettato e non rispetti tuttora i principi costituzionali di cui sopra.

Nel corso degli ultimi quarant'anni i partiti politici che hanno governato i dieci Comuni che oggi compongono quello di Mendrisio hanno proposto e adottato Piani regolatori sovradimensionati e, per vaste zone, irrispettosi delle caratteristiche paesaggistiche, ambientali, culturali e urbanistiche di maggior valore. Questi strumenti pianificatori sono purtroppo stati approvati dal Consiglio di Stato, benché, in diversi esami preliminari, avesse sottolineato incongruenze e sovradimensionamenti e imposto modifiche d'ufficio, comunque non sostanziali.

Per porre un freno all'imbruttimento del territorio naturale e costruito, il gruppo dei Verdi chiede al Consiglio comunale di accogliere la mozione *Un nuovo Piano Regolatore per i cittadini, grazie alla valorizzazione del patrimonio storico, culturale, naturale e paesaggistico* per i motivi che seguono.

1. Premessa: la creazione della Commissione della pianificazione e le sue verifiche

La Commissione della pianificazione (CdP) è stata creata a seguito dell'accoglimento della mozione 11 novembre 2013 di Gianbattista Rusca (PLR) e cofirmatari. I temi pianificatori che fino alla sua costituzione erano di competenza della Commissione delle opere pubbliche, tra cui la mozione in questione, furono di conseguenza demandati alla CdP. La prima riunione ha avuto luogo in data 14 ottobre 2014.

Prendendo spunto dai temi sollevati dalla mozione oggetto del presente rapporto la Commissione ha deciso di convocare e ascoltare due esperti in materia pianificatoria, il Capo della Sezione dello sviluppo territoriale del Dipartimento del territorio, arch. Paolo Poggiati, e la responsabile

dell'Inventario degli insediamenti svizzeri da proteggere (ISOS) dell'Ufficio federale della cultura, dr.ssa Marcia Haldemann, che hanno fornito preziose informazioni.

Nel corso delle varie riunioni di Commissione ho chiesto a più riprese di avere le tabelle riassuntive di tutti gli atti pianificatori riguardanti i dieci ex-Comuni (adozione di Piani regolatori, varianti ed eventuali revisioni), così da avere un quadro completo e poter verificare i dati forniti dal Municipio nel suo rapporto preliminare (di cui si dirà in seguito). I dati concernenti le adozioni dei primi Piani regolatori sono stati forniti a tutti i commissari a fine marzo 2015, mentre lo scorso 21 dicembre 2015 ho ricevuto copia delle risoluzioni del Consiglio di Stato concernenti le revisioni dei Piani regolatori per i sette Comuni che le hanno realizzate.

A tutt'oggi, da quanto ho verificato in sede commissionale, non sembra esistano tabelle riassuntive complete con tutti i dati pianificatori (data di adozione dei PR e relative risoluzioni del Consiglio di Stato; data di adozione di tutte le varianti e relative risoluzioni di approvazioni del CDS; date di adozione delle revisioni e relative risoluzioni del CDS): sarebbero sicuramente un utile strumento sia per i politici desiderosi di avere dati oggettivi e di potere svolgere verifiche puntuali, sia per l'amministrazione comunale.

2. La mozione

In data 29 settembre 2013 ho presentato, a nome del gruppo dei Verdi, quattro mozioni dedicate a vari aspetti territoriali:

- **Un nuovo Piano Regolatore per i cittadini, grazie alla valorizzazione del patrimonio storico, culturale, naturale e paesaggistico;**
rapporto preliminare negativo del Municipio (15.2.2014) e rapporto della maggioranza della Commissione della pianificazione (PPD, PLR, Lega-UDC; Insieme a sinistra) contrario;
- **Per la protezione del patrimonio architettonico del nuovo Comune di Mendrisio;**
a tutt'oggi la mozione non è evasa: il municipio non ha presentato il rapporto preliminare nei termini stabiliti dalla Legge organica comunale;
- **Mendrisio si doti dell'Inventario degli alberi meritevoli di protezione;**
evasa e respinta da Municipio e maggioranza del Consiglio comunale
- **Per una gestione del Parco di Villa Argentina di proprietà pubblica rispettosa del suo valore paesaggistico, architettonico e botanico;**
a tutt'oggi la mozione non è evasa: il municipio non ha presentato il rapporto preliminare nei termini stabiliti dalla Legge organica comunale.

Tramite queste mozioni i Verdi hanno proposto soluzioni fondate sulle leggi in vigore a livello federale e cantonale (LPT, Lst, LBC) e su esempi di regolamenti esistenti in altri Comuni (inventario degli alberi).

La mozione *Un nuovo Piano Regolatore per i cittadini, grazie alla valorizzazione del patrimonio storico, culturale, naturale e paesaggistico* trova la sua giustificazione in tre elementi:

1. la constatazione dell'imbruttimento del paesaggio e della cementificazione sia del fondovalle sia delle zone collinari del territorio del nuovo Comune di Mendrisio così come dell'inquinamento di aria, acqua e suolo;
2. le promesse fatte durante le fasi aggregative da parte della classe politica dei dieci (ora) ex-Comuni: solo la creazione di un unico Comune avrebbe permesso di superare la caotica e conflittuale pianificazione territoriale legata ai singoli enti locali;
3. alcune considerazioni (molto pertinenti) contenute nello *Studio strategico Alto Mendrisiotto insieme con energia dialogo e passione (2007)* : «*Il Mendrisiotto è teatro negli ultimi decenni di un processo di crescita non sostenibile (...) (p. 182); (...) 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 mq ogni dieci minuti. 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. 65) e (p. 76): «*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. (...) 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?»**

La mozione chiede nella sua essenza di procedere alla revisione dei dieci piani regolatori dei Quartieri e di riunirli in un unico Piano regolatore del Comune di Mendrisio seguendo due criteri, *la sostenibilità ambientale* (con la proposta concreta della diminuzione delle zone edificabili sovradimensionate tramite dezonamenti mirati) e *la valorizzazione del patrimonio culturale e naturale* tramite l'adozione delle proposte contenute nell'Inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere d'importanza federale (ISOS). Per evitare ulteriori distruzioni territoriali, laddove necessario e dopo ponderata verifica, in attesa del consolidamento legale del PR, la mozione chiede di adottare le opportune misure di salvaguardia della pianificazione (zone di pianificazione o la sospensione di eventuali domande di costruzione) previste dalla legge.

3. Il Rapporto preliminare del Municipio

Mi soffermo su tre elementi del Rapporto preliminare municipale: 1. Dati forniti dal Municipio sullo stato legale dei PR dei dieci Comuni; 2. Beni culturali; 3. Piano direttore comunale.

3.1 Il Rapporto preliminare riporta (pag. 2) la seguente tabella per giustificare la mancanza di necessità di procedere a una revisione generale dei dieci PR:

Dati forniti dal Municipio (ripresi dal <i>Rapporto preliminare</i> del Municipio)	
Comune (Quartiere)	«ultime date di decisioni relative a adeguamenti/revisioni di PR dei Quartieri della Città di Mendrisio»
Arzo	2014: varianti di adeguamento al PR del 2005 2014: PP del nucleo
Besazio	2014: revisione in fase di allestimento
Capolago	1996: revisione PR [?]
Genestrerio	2010: varianti di adeguamento al PR del 2002
Ligornetto	2014: varianti di adeguamento al PR del 2010
Mendrisio	2008 Varianti al PR 97 (modifiche puntuali); 2010 variante Comparto San Martino-Penate-Rime Brecc; 2014 Variante PPCS
Meride	2014: revisione PR + PP nucleo
Salorino	2004: decisioni su parti sospese
Rancate	2014: varianti di adeguamento al PR del 2002
Tremona	2012: varianti di adeguamento al PR del 2005 2014: PP del nucleo

Nel corso delle riunioni commissionali ho chiesto spiegazioni e messo in discussione la correttezza dei dati forniti: infatti, ai fini della revisione di un PR non contano le date di proposta/approvazione degli adeguamenti al PR (imposti dal Cantone in fase di approvazione di un PR), bensì fanno stato le date di adozione dei medesimi PR. Il chiarimento di questo aspetto legale di rilevante importanza non ha suscitato alcun interesse negli altri membri della Commissione.

Comunque, i dati aggiornati e completi sono riportati nella tabella a pagina 8.

3.2 Beni culturali

Il Municipio a pagina 4 «riconosce che la lista degli oggetti da proteggere all'esterno dei nuclei non sia esaustiva. Tale approfondimento avverrà

prossimamente con l'ausilio dei servizi cantonali preposti (Ufficio dei beni culturali)».

Quanto scrive il Municipio è positivo nel senso che riconosce il ritardo di Mendrisio nel dotarsi di un approfondito e aggiornato elenco dei beni culturali, come il Piano direttore obbliga a fare. Sono trascorsi quasi tre anni e, malgrado le ripetute richieste in sede commissionale, non sono state fornite dal Municipio spiegazioni scritte circa l'avanzamento dei lavori.

3.3. Il Piano direttore comunale

Per il Municipio e tutti i partiti politici, ad eccezione dei Verdi, la panacea ai mali dell'errata pianificazione dei decenni precedenti risiede nel Piano direttore comunale (PDC) che renderebbe inutile la creazione di un Piano regolatore unico. Il PDC *«esplicita graficamente le linee strategiche del Comune. Quest'ultime sono state elaborate in occasione della prima tappa aggregativa della Città»* (pag. 6 del Rapporto): per i Verdi tali linee non modificano nella sostanza le basi "teoriche" dei piani regolatori elaborati finora. Inoltre il PDC non ha alcun valore legale cogente, come invece è il caso per il PR che stabilisce per ogni cittadino ed ente pubblico o privato, in modo vincolante, le regole d'uso del territorio.

4. La revisione dei dieci Piani regolatori e l'opportunità di creare un unico Piano regolatore del Comune di Mendrisio

Vi sono tre motivi che spingono i Verdi a chiedere la revisione dei dieci piani regolatori dei Quartieri di Mendrisio e a proporre l'adozione di un Piano regolatore unico.

4.1 Nuovo Comune aggregato

Giusta la legge sullo sviluppo territoriale, art. 19 *«1. Il Piano regolatore stabilisce scopo, luogo e misura dell'uso ammissibile del suolo; esso è commisurato alla capacità finanziaria del Comune. 2. Il Piano regolatore si compone dei seguenti documenti vincolanti: a) piano delle zone, b) piano dell'urbanizzazione, corredato dal programma d'urbanizzazione, c) regolamento edilizio»*; inoltre l'art. 33 stabilisce: *«1. Il piano regolatore è sottoposto a verifica, di regola ogni dieci anni. 2. Esso può essere modificato in caso di notevole cambiamento delle circostanze, con la procedura ordinaria o con la procedura semplificata»*.

Il processo aggregativo, che ha condotto alla creazione del nuovo Comune di Mendrisio, ha portato a un notevole cambiamento delle circostanze rispetto alle singole realtà comunali esistenti precedentemente, in modo particolare sotto almeno quattro aspetti:

- estensione territoriale;
- capacità finanziaria;

- demografia e unità insediative (UI; che si compongono di: abitanti, posti lavoro e posti turismo);
- coerenza della pianificazione e degli azionamenti.

Ogni Comune si compone di un territorio giurisdizionale e di una popolazione; la pianificazione territoriale trova origine in queste due componenti fondamentali che unite ai principi pianificatori e alle leggi specifiche di ordine superiore conducono all'elaborazione dei piani regolatori.

Sembra ovvio quindi che, mutati i dati di base sui quali si fonda la pianificazione, si debba giocoforza procedere a una seria e coerente revisione dei PR, ponendoli all'interno di un nuovo piano regolatore comunale.

La volontà di mantenere dieci piani di utilizzazione contraddice i principi pianificatori e la legislazione pianificatoria.

4.2 Modifiche legislative (Lst, LPT)

La pianificazione in Svizzera si svolge a tre livelli: federale, cantonale e comunale.

Il Piano Direttore cantonale vincola le autorità comunali incaricate di allestire gli strumenti della pianificazione delle utilizzazioni (i piani regolatori e i piani particolareggiati). Inoltre, questi ultimi devono anche essere periodicamente adattati alle modifiche di legge.

I piani regolatori di tutti i Comuni ticinesi devono essere adattati alla forma e al contenuto della Legge sullo sviluppo territoriale (Lst, entrata in vigore il 1° gennaio 2012) entro il 1° gennaio 2017. Tale legge introduce diverse novità, tra le quali vi sono il tema del paesaggio e quello della compensazione di vantaggi e svantaggi derivanti dalla pianificazione. In particolare, i PR dovranno essere modificati in modo tale da: «1. Integrare nel nuovo piano delle zone gli attuali Piano del paesaggio e Piano degli AP-EP; 2. Elaborare il nuovo Piano dell'urbanizzazione (integrando all'attuale Piano del traffico, la rete di smaltimento delle acque e le reti di approvvigionamento idrico e di energie) ed il nuovo programma d'urbanizzazione (comprensori e termini dell'urbanizzazione); 3. Elaborare il Regolamento edilizio, adattando le attuali NAPR alle nuove tipologie di zona (artt. 20 Lst e 27 RIst)¹».

Oltre a ciò, tutte le revisioni dei piani regolatori o le loro varianti devono tenere conto delle nuove norme della Legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT; entrate in vigore il 1° maggio 2014), che sono immediatamente applicabili. In particolare le modifiche della LPT impongono ai Cantoni nuovi compiti «con una conseguente incidenza anche sui piani regolatori comunali»², segnatamente in materia di dimensioni complessive delle superfici insediative,

¹ Dipartimento del territorio, *Effetti della Lst sui PR in vigore*, 22.5.2012.

² Lettera 21 maggio 2014 del Dipartimento del territorio ai Comuni ticinesi in merito alle modifiche approvate da popolo e Cantoni alla LPT.

del coordinamento su scala regionale della loro ubicazione e del loro dimensionamento e della loro riduzione se sovradimensionate.

Un'autorità politica attenta ai valori culturali e civili legati al paesaggio e al patrimonio culturale coglierebbe l'occasione dell'adattamento obbligatorio dei dieci PR, per reimpostarli tramite una revisione ispirandosi non solo a queste modifiche legislative, in particolare a quelle della Lst, ma anche alle iniziative popolari votate a livello federale e cantonale e alla giurisprudenza.

I Piani regolatori del passato – e quasi tutti quelli revisionati nel primo decennio del Duemila – 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 altri criteri, peraltro già previsti dalla legislazione nazionale e cantonale.

4.3 Condizioni legali e tecniche

Gli strumenti della pianificazione delle utilizzazioni, in particolare i Piani regolatori, devono rispondere a precise condizioni legali e tecniche.

Il PR è lo «*strumento principe della pianificazione locale. Esso è concepito non solo quale strumento di disciplina dell'uso del territorio, ma anche per la programmazione delle principali attività d'incidenza territoriale, le quali, in ossequio al principio dell'uso parsimonioso del suolo, devono essere concepite in funzione dei bisogni di sviluppo per i prossimi quindici anni ed essere commisurate alla capacità finanziaria del Comune (...) L'evoluzione della trasformazione del territorio e dei bisogni sociali richiede una verifica per lo meno decennale del Piano regolatore, come anche i testi legislativi dispongono. Questa verifica porta, nella maggior parte dei casi, ad una revisione del Piano regolatore per affinarlo e per valutare sia il grado di realizzazione sia la conformità a nuovi indirizzi programmatici. (...) Il Piano regolatore è dunque uno strumento in continua evoluzione (...)»³.*

Ora, per programmare bisogna fondarsi su previsioni stabilite partendo da dati aggiornati a livello di abitanti, posti lavoro e posti turismo (UI), come detto al punto 4.1. A questo primo aspetto si lega il secondo, vale a dire l'obbligo di verificare la validità dei PR ogni dieci anni.

I piani regolatori dei dieci ex-Comuni che oggi formano il Comune di Mendrisio sono stati adottati tra la metà degli anni Settanta (1975 Tremona, 1976/7 Mendrisio) e gli anni Ottanta (1980 Besazio e Salorino, 1982 Arzo, 1983 Genestrerio e Rancate, 1986 Ligornetto, 1988 Capolago e 1990 Meride).

³ I PRINCIPALI STRUMENTI PIANIFICATORI E L'EVOLUZIONE DELLA LEGISLAZIONE IN MATERIA DI PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO, Mario Maggiori, Bruno Morosi, Marco Büchler, Sezione della pianificazione urbanistica (2003)

Le revisioni, se avvenute, sono state approvate quasi tutte agli inizi degli anni Duemila (2000 Mendrisio, 2001 Genestrerio, 2002 Rancate, 2005 Arzo e Tremona); Ligornetto nel 2010 e Meride nel 2015.

Approvazioni primi Piani regolatori e revisioni dei PR ⁴		
Comune (Quartiere)	Approvazione 1° PR (data + no. decisione CDS)	1° Revisione PR (data + no. decisione CDS)
Arzo	9.11.1982 - 6557	14.6.2005 - 2920
Besazio	11.7.1980 - 4188	----- (in revisione) -----
Capolago	12.1.1988 - 75	-----
Genestrerio	20.12.1983 - 6728	28.8.2001 - 3974
Ligornetto	25.3.1986 - 1512	30.6.2010 - 3369
Mendrisio	13.4.1976 - 2581 13.9.1977 - 9109	2.11.2000 - 4779
Meride	16.1.1990 - 266	24.6.2015 - 2646
Salorino	7.2.1980 - 819	-----
Rancate	21.12.1983 - 6903	9.7.2002 - 3405
Tremona	9.9.1975 - 8051	19.5.2005 - 1828

Come si evince dalla tabella, per quanto riguarda i dieci Quartieri del Comune di Mendrisio solamente due possiedono piani regolatori oggetto di una revisione recente (Ligornetto e Meride); per contro, per altri cinque Quartieri le revisioni ai rispettivi PR risalgono a dieci o più anni mentre per tre non sono state fatte: pertanto otto piani regolatori su dieci rientrano a pieno titolo nel termine legale previsto dalla LPT e dalla Lst per procedere a una verifica e, visti i punti 4.1 e 4.2, a una revisione.

Su questo aspetto giova ricordare quanto statuito dal Tribunale federale: «*un piano di utilizzazione adottato sotto l'egida della LPT, in conformità quindi con i principi pianificatori previsti dalla stessa, è di principio vincolante e le restrizioni della proprietà imposte ai proprietari interessati sono presunte*

⁴ Dati forniti dall'Ufficio tecnico in due occasioni: fine marzo 2015 e fine dicembre 2015.

valide (cfr. art. 21 cpv. 1 LPT). Questo strumento pianificatorio, al fine di adempiere gli scopi per i quali è stato introdotto, deve infatti beneficiare di una certa stabilità. Secondo l'art. 21 cpv. 2 LPT, un cambiamento notevole delle circostanze può tuttavia giustificare un riesame e, se necessario, un adattamento del piano di utilizzazione. Ciò presuppone una ponderazione di una pluralità di interessi, tenendo segnatamente conto della durata raggiunta dal piano, del suo grado di precisione e di realizzazione, della portata della modifica prevista e dell'interesse che la giustificherebbe (DTF 132 II 408 consid. 4.2, 131 II 728 consid. 2.4, 128 I 190 consid. 4.2). Il legislatore federale ha così voluto garantire in quest'ambito ai proprietari di fondi, per i quali il piano è vincolante, una certa sicurezza giuridica, anche se essi non possono dedurre dal fatto che il loro fondo sia stato un tempo inserito in una determinata zona, che questo rimanga costantemente attribuito alla stessa zona (DTF 123 I 175 consid. 3a e rinvii; sentenza 1P.486/1996 del 16 marzo 1998, consid. 3a, apparsa in: RDAT II-1998, n. 49, pag. 183 segg.)»⁵.

5. Conclusioni

Le modifiche sostanziali intervenute a seguito del processo aggregativo giustificano e impongono non solo la revisione dei dieci PR ma anche, e soprattutto, la creazione di un Piano regolatore unico che inglobi le dieci realtà in un disegno pianificatorio coerente e rispettoso dei principi pianificatori federali e cantonali.

Pertanto si chiede al Consiglio Comunale di accogliere la mozione.

Per la Commissione della pianificazione

Tiziano Fontana, relatore di minoranza

⁵ STF 1A.217/2006 / 1P.685/2006 del 9 agosto 2007.