



Bellinzona, 22 gennaio 2021

### **RELAZIONE DI MAGGIORANZA DELLA COMMISSIONE DEL PIANO REGOLATORE SUL MESSAGGIO MUNICIPALE NO. 433 CONCERNENTE LA DECISIONE CONSULTIVA INERENTE AL PROGRAMMA D'AZIONE COMUNALE (PAC) PER LA PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO DEL NUOVO COMUNE DI BELLINZONA**

Lodevole Consiglio comunale,  
Signore e signori Presidente e Consiglieri comunali,

la Commissione del Piano regolatore (in seguito: commissione) ha attentamente esaminato il MM no. 433 del 16 settembre 2020 sentito il Capo Dicastero avv. Simone Gianini che, in due riunioni (presentazione alle commissioni PR e Gestione riunite; e risposte alla commissione PR), ha esaurientemente dato seguito a vari quesiti postigli. Cogliamo l'occasione per ringraziare il Capo Dicastero per le indicazioni fornite finalizzate ad una chiara valutazione del documento sottoposto al legislativo comunale per una prima decisione consultiva. Il MM è pure stato assegnato alla Commissione della gestione, per cui nelle nostre considerazioni poniamo l'accento sugli aspetti generali e, laddove necessario in questa fase, su quelli di natura territoriale ed ambientale.

#### **1. Premessa**

È importante rilevare come la tematica della pianificazione territoriale (in seguito: PT) del nuovo Comune, con la pianificazione finanziaria e con la gestione degli aspetti sociali costituiscono la base di un moderno Comune. Nella ripartizione dei compiti distribuiti tra Confederazione, Cantoni e Comuni i tre settori testé indicati prevedono una chiara ripartizione delle competenze laddove l'ordinamento territoriale si basa su una legislazione federale che definisce il contesto generale che poi i Cantoni devono sviluppare nei Piani Direttori ed i Comuni, infine, consolidano nella pianificazione di utilizzazione.

Su queste regole generali si son poi sviluppate negli ultimi decenni una serie, invero di non facile comprensione ai "non addetti ai lavori", di Piani settoriali e strumenti di gestione territoriale da parte della Confederazione nonché pianificazioni sovracomunali e regolamentazioni settoriali nei settori della tutela ambientale e della mobilità da parte cantonale. Noi preferiamo mettere l'accento sul principio dell'autonomia comunale in materia di pianificazione del territorio, principio sancito dalla Confederazione. Se teniamo in considerazione che il nostro nuovo Comune ha una dimensione territoriale ed economica paragonabile (superiore) ai piccoli Cantoni svizzeri riteniamo che specie nel rapporto di collaborazione con il Cantone questo preciso aspetto vada tenuto in considerazione.

Prima di entrare nel merito delle considerazioni che portano all'accettazione da parte del Consiglio comunale del MM 433-2020 un plauso va fatto all'approccio adottato dal Municipio di Bellinzona che, primo fra le città ticinesi assieme a Mendrisio, ha portato nei tempi programmati a poter decidere le grandi linee a medio termine (2040) dell'ordinamento territoriale della nuova Bellinzona.

## **2. Quadro territoriale generale**

La Confederazione nell'incisiva revisione del 2014, limita in modo importante le scelte territoriali: basti pensare come nella pianificazione della mobilità con i nuovi programmi di agglomerato (per noi: Programma di agglomerato del Bellinzonese - PAB) sono stati definiti vari aspetti sui quali ora ci si deve muovere per dare al nostro nuovo Comune una moderna pianificazione. A questo nuovo approccio della Confederazione va ad aggiungersi il Cantone che, con il Piano direttore cantonale ed i PUC (parco del piano di Magadino e paesaggi montani con edifici rustici meritevoli di conservazione), mette forte pressione sull'autonomia comunale in materia di gestione del territorio.

La nuova Città deve giocare nel ruolo di città-capitale della "città-regione" del Piano direttore. Nei prossimi decenni l'ordinamento territoriale e regionale sarà indirizzato dallo sviluppo del trasporto pubblico e da una maggiore attenzione al paesaggio. Questa situazione, abbinata al fatto di trovarci in uno stretto fondovalle, ci impone grande attenzione agli aspetti ambientali. Solo in questo modo potremo differenziarci e dare qualità al territorio. Il fatto di essere stati solo in parte coinvolti dal boom edilizio degli scorsi decenni, pensiamo all'occupazione dei pendii del Luganese e del Locarnese, è un atout che da qualche tempo le comunità locali hanno percepito. Non vanno dimenticati i territori aperti del piano di Magadino, dove il nostro comune assieme a quello di Locarno, è quello più presente, e del nord (Riviera). Per tornare alla città crediamo sia ora il momento di affrontare, sulla base del PAB, il riordino urbanistico laddove altre città svizzere della nostra scala nel recentissimo passato hanno già sviluppato concetti interessanti, concetti che il PAC ha ripreso nel giusto modo.

Si condivide l'impostazione generale del PAC basata sui "nove temi per la città di Bellinzona nel 2040" e sulla pianificazione dei 5 poli di sviluppo multifunzionali, impostazione esaustiva delle priorità territoriali del nostro comune. Non-si è ritenuto opportuno in questa fase approfondire in dettaglio i singoli aspetti che compongono i nove temi principali per la città, ritenendoli tuttora soggetti ad evoluzione, in parallelo allo sviluppo stesso di questo strumento e all'entrata in vigore di nuove disposizioni e norme a livello sia federale che cantonale, nello spirito di strumento vivo e dinamico come inteso dallo stesso Municipio. A tutti gli effetti si tratta di un piano di indirizzo, che andrà poi affinato nella pianificazione di utilizzazione, cioè negli aggiornamenti degli attuali Piani regolatori in un programma che prevede i primi interventi nella prossima legislatura (2021-2023).

## **3. Considerazioni di merito**

Vi sono una serie di tematiche centrali che il PAC ha affrontato come la politica di valorizzazione degli spazi pubblici, la definizione del rapporto tra città e area fluviale, la promozione dei moderni strumenti pianificatori (esempio: comparto delle ex Officine FFS) e ad una più stretta collaborazione tra pubblico e privato. In termini strategici si prende atto che il Municipio ha scelto la linea di essere l'attore del nostro futuro verso i grossi interlocutori, siano essi il Cantone, la Confederazione, l'Ente ospedaliero cantonale, le Ferrovie federali svizzere o altri promotori.

La Commissione del Piano regolatore, pur consapevole che il piano di indirizzo è al livello di pianificazione direttrice e non di utilizzazione, ritiene che alcuni aspetti meritino attenzione in fase di concretizzazione nella pianificazione di utilizzazione.

### 3.1 Contesto generale a medio e lungo termine

Il PAC, giustamente, come piano di indirizzo territoriale propone quale debba essere la Bellinzona del 2040. In questa direzione si è tenuto conto della politica territoriale cantonale e federale che presentano scenari anche a più lungo termine. Ciò significa entrare in logiche, come lo è la valutazione delle future Unità insediative (abitanti, posti di lavoro e posti turistici), che si prestano a letture politiche molto diverse. A nostro avviso il PAC proposto è equilibrato e va sostenuto.

Ci chiediamo per contro quali possano essere le conseguenze urbanistiche legate alle nuove tecnologie e alle nuove possibili organizzazioni del lavoro, queste ultime accelerate dal COVID 19.

Lo sviluppo del lavoro da casa, sostenuto dalla diffusione della rete di fibra ottica, cosa implicherà? appartamenti più grandi, spazi lavorativi riconfigurati e ridotti, diminuzione dello spopolamento delle valli, mutamenti nella mobilità? Si tratta di fenomeni, se si innescheranno, che non toccano solo Bellinzona e sul quale il Municipio dovrà porre attenzione.

### 3.2 Pianificazione partecipativa

Se si concorda sull'assunto che la pianificazione del territorio è un atto politico e non tecnico e che nel nostro sistema democratico deve perseguire gli obiettivi di interesse generale e non sconfinare in una regolamentazione esaustiva centrale è che già dalle prime fasi procedurali di elaborazione, come fatto per il PAC, si debbano coinvolgere tutti gli attori che fruiscono del territorio. Pensiamo in particolare alle associazioni a valenza generale, come lo sono i Patriziati e le Associazioni di quartiere.

Vanno messe allo stesso livello di partecipazione anche i gruppi di interesse come le associazioni ambientaliste, le associazioni di tutte le categorie economiche, le associazioni sportive e culturali, come pure singole persone che possono dare per esperienza o formazione, una lettura critica di quanto si sta facendo. Si dovrebbero, per contro, evitare consessi partecipativi che rispondono alle sole esigenze formali minime e che – di regola – vedono la partecipazione di professionisti del settore o, addirittura, di chi si ritiene tale.

### 3.3 Ruolo centrale di Bellinzona nella Regione

Complice la stretta tempistica dell'elaborazione del PAC, tempistica riconosciuta ed avallata dal Legislativo nell'approvare nel 2018 il credito richiesto nel MM 85-2018, non è stato dato grande spazio alle valenze territoriali che superano i nostri confini.

Non pensiamo, evidentemente, ad invadere l'autonomia decisionale dei Comuni che con noi confinano. Ci riferiamo però all'indispensabile coordinazione che nel settore della mobilità funziona, grazie alla Commissione regionale dei trasporti, mentre nella gestione del parco del piano di Magadino, dove non dimentichiamo che quasi un terzo della superficie è del nostro Comune e del 40% è del Comune di Locarno, non è soddisfacente. Va pure considerato che in futuro la gestione generale delle zone montane e dei parchi fluviali del nostro Comune richiederanno un'apertura dello stesso tenore.

In quest'ottica attiriamo l'attenzione sulla gestione del piano di utilizzazione cantonale (PUC) del piano di Magadino, piano frettolosamente adottato dal GC nel 2014 e del quale non se ne è ancora vista l'operatività. Il piano di Magadino deve mantenere la sua peculiarità; l'agricoltura. A questo va aggiunta la necessità

di ottimizzare il tracciato del futuro collegamento autostradale del Locarnese con la rete autostradale nazionale (A2/A13). La nuova Bellinzona deve farsi attore di questa ottimizzazione: è una sua responsabilità politica regionale. Si tratta di rivedere l'impostazione imposta dal Cantone che ha dato priorità ad una struttura organizzativa che sfugge ai Comuni. Visto che, per contro, nella struttura organizzativa della nuova Bellinzona vi sono gli "enti autonomi" che, per con alcune iniziali disfunzioni, stanno dando buona prova nella gestione dei mandati assegnatigli.

Questa considerazione potrebbe essere non centrale nell'attuale "decisione consultativa sul PAC", ma l'imminenza dell'attuazione del parco fluviale, lo stallo della progettazione del nuovo collegamento della A2/A13 dato dal fatto che il PUC del parco del piano non l'ha considerato ed altri progetti di valenza sovracomunale vanno a nostro avviso gestiti in modo "proattivo" e non "reattivo". Siamo coscienti che ciò significhi adeguare anche il servizio comunale della pianificazione ai nuovi compiti.

Queste considerazioni vogliono essere uno stimolo verso il Municipio ad assumere un ruolo ancor più importante nella sua responsabilità di centro urbano della Regione delle tre Valli. Nei primi anni di questa legislatura su alcuni temi specifici già si è dato spazio a questo ruolo. Crediamo che anche gli strumenti urbanistici debbano seguire questa logica dove la collaborazione con gli altri Comuni è centrale. Questa dimensione territoriale, sociale ed economica rafforza la valenza politica di piccolo/medio Cantone verso la nostra attuale Autorità cantonale, non sempre attenta a questo aspetto.

#### 3.4 Gestione della mobilità pubblica e privata

Le varie versioni dei "Programmi di agglomerato" hanno sempre visto la nostra regione (nuova Bellinzona con i Comuni di Lumino, Arbedo/Castione, S. Antonino e Cadenazzo) primeggiare a livello cantonale con il riconoscimento da parte della Confederazione di alti tassi di partecipazione finanziaria (40%), i più alti a livello cantonale. Un ruolo centrale ha giocato la necessità di promuovere il trasporto pubblico che ora è arrivato a livelli fors'anche, a livello di costi, insuperabile. Il PAC riprende, e non poteva agire diversamente, i principi del Programma di agglomerato del Bellinzonese (PAB), laddove alcuni aspetti vanno a nostro avviso rivalutati.

Ci riferiamo alla gestione del così detto traffico individuale motorizzato (TIM), che va considerato nella sua valenza di vettore importante per la nostra città/Regione. In quest'ottica bisogna dare la giusta attenzione ai posteggi ora soggetti ad una politica rigida che come risultato provoca spostamenti di attività fuori dal Centro città. Esempio è la disponibilità di posteggi TIM nell'area della stazione di Bellinzona che, se paragonati alle impostazioni delle città di Lugano (ampliamento del posteggio di via Besso ora oggetto di un ampio dibattito pubblico e confronto tra Consiglio comunale e Municipio), a Locarno/Muralto (nuovo centro congressuale con nuovi posteggi TIM) e, perché no, Lucerna (autosilo della stazione e del KKL, cioè del LAC di Lucerna). Se è vero che le stazioni della vecchia "Gotthardbahn" sono ora denominate con il tecnicistico appellativo di "nodi intermodali" la conseguenza non deve essere quella che le uniche modalità di mobilità siano il treno, i bus e le biciclette. Un'accorta gestione della mobilità generale con attenzione al TIM, che non obbligherebbe per esempio ad offrire orari e linee di trasporto pubblico, peraltro costose, laddove l'utenza è limitata a poche persone, deve tener conto di questo aspetto.

Non si tratta di fare un passo indietro, ma di trovare un saggio punto di equilibrio tra le varie forme di mobilità, dopo l'inebriante sviluppo del trasporto pubblico regionale degli ultimi sei anni. Interessante sarà la valutazione economica che vorrà fare la Commissione della gestione non su questo MM ma sui "Conti consuntivi comunali" dei prossimi anni.

In conclusione crediamo che se si deve permettere al centro di Bellinzona di mantenere il suo ruolo strategico centrale che non è a scapito dei comparti periurbani, come ha fatto Lucerna e stanno facendo a Locarno e Lugano.

### 3.5 Gestione dell'area fluviale urbana

A non averne dubbio uno degli aspetti centrali di una pianificazione territoriale moderna è la gestione del paesaggio. Il nostro Comune non ha subito le imbarazzanti "occupazioni territoriali" del Locarnese e del Luganese e non si è nemmeno spinto, a nostro avviso, con improponibili urbanizzazioni nel fondovalle.

Un aspetto che però non si è accortamente gestito è lo sviluppo della città verso il fiume Ticino. L'elemento che purtroppo più ha inciso è il tracciato dell'autostrada A2 degli anni sessanta che ha "de facto" tagliato la relazione delle zone abitate della sponda destra con l'area fluviale. La nuova sensibilità territoriale è la premessa dei progetti di parco fluviale del piano di Magadino (a sud) e della Riviera (a nord). Questi due progetti dovranno essere collegati nella zona urbana (da Gorduno a Monte Carasso).

Ciò non è però sufficiente in quanto lo sviluppo dell'urbanizzazione verso il fiume deve risolvere l'attuale situazione che si caratterizza per l'alternanza di spazi vuoti con un'edificazione di alcuni comparti a ridosso dell'argine sinistro del fiume Ticino. I comparti della "Saleggina" (nuovo ospedale cantonale), "Torretta" e di "Pratocarasso" meriterebbero attenzione già nella prossima legislatura in quanto si tratta di definire per il lungo termine quanto Confederazione e cantone chiedono: la definizione del perimetro delle zone edificabili.

## 4. Conclusione

### 4.1 Decisione consultiva del Consiglio comunale

La Commissione è convinta che il piano d'azione proposto dal Municipio sia il giusto approccio per affrontare uno dei compiti strategici della politica comunale: l'ordinamento territoriale.

Siamo altresì convinti che tutto il processo, ora iniziato con il PAC) come pure la sua successiva implementazione nella pianificazione d'utilizzazione, debba essere condotto dall'Autorità politica con i vari settori della Società civile, con attenzione sia agli gli aspetti territoriali che a quelli economici e sociali.

Confidiamo che si definiscano regolamentazioni equilibrate che possano sapientemente indirizzare lo sviluppo delle attività private. Il compito della PT non è quello di prevedere nel dettaglio ogni e qualsiasi uso del territorio, ma quello di creare le condizioni quadro affinché il territorio del Comune possa essere gestito in modo rispettoso dell'ambiente ed ordinato nelle sue espressioni urbanistico/funzionali.

### 4.2 Coinvolgimento del Dipartimento del territorio

Dal profilo politico dovremmo tenere conto che sempre più la Confederazione ed il Cantone tendono a diminuire l'autonomia del Comune in materia di

ordinamento territoriale. Riteniamo che, come da prassi, il coinvolgimento del Dipartimento del territorio sia fatto non solo sul PAC 2020 ora in esame ma anche con le evidenze scaturite nella decisione del Legislativo (relazioni delle due Commissioni e discussione nel plenum).

Dobbiamo cogliere l'opportunità dataci dalla nuova dimensione territoriale in un contesto ambientale delicato nel concetto di "città regione", consolidato nel Piano Direttore cantonale, per dare un chiaro indirizzo alla nostra futura "Bellinzona 2040".

per le motivazioni espresse e fatto riferimento agli atti annessi, codesto lodevole Consiglio comunale è invitato a voler

risolvere:

1. È condiviso il Programma d'azione comunale (PAC) presentato con il messaggio municipale no 433 del 16 settembre 2020.
2. Il Municipio è invitato a trasmettere la documentazione alla Sezione dello sviluppo territoriale per informazione, ai sensi della scheda R6 del Piano direttore cantonale in approvazione.

Con ogni ossequio.

PER LA COMMISSIONE DEL PIANO REGOLATORE

Davide Pedrioli - relatore

Lelia Guscio

Claudio Cattori

Filippo Malacrida, con riserva

Michele Cenzi

Alberto Marietta

Manuel Della Santa - corelatore

Michele Morisoli