

Repubblica e Cantone Ticino
Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 43 20
fax +41 91 814 44 35
e-mail can-sc@ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Signor
Giorgio Galusero
e cofirmatari
Deputati al Gran Consiglio

Interrogazione 4 febbraio 2016 n. 20.16

Bellinzona/via Tatti: questa sarebbe la collaborazione tanto decantata fra Cantone e Comuni?

Signore e signori deputati,

come rilevate nella premessa della vostra interrogazione, il 23 dicembre 2015 lo scrivente Consiglio non ha approvato la variante del Piano regolatore di Bellinzona riguardante il comparto di via Tatti. Tale decisione, caduta dopo un iter particolarmente lungo, ha suscitato diverse reazioni poiché il Comune aveva avuto regolari contatti con il Dipartimento del territorio nel percorso di elaborazione degli atti pianificatori. Lo stesso Comune ha contestato tale decisione, nel merito della quale si attende pertanto un giudizio da parte del Tribunale amministrativo cantonale.

Occorre sottolineare che in genere la collaborazione nei processi pianificatori tra Cantone e comuni, attuata nel rispetto delle reciproche competenze, aiuta a conseguire risultati che riescono ad essere consolidati secondo gli intenti iniziali. Non ha potuto essere il caso per la variante di via Tatti poiché, come è noto, determinante per la decisione governativa è stata la modifica del quadro legislativo federale in materia di pianificazione del territorio, entrata in vigore il 1° maggio 2014. Tale data segna infatti un cambiamento di rotta incisivo nella politica delle scelte d'uso del suolo in materia di nuovi azzonamenti. Un cambiamento per altro voluto non solo dalle Camere federali, con l'approvazione delle modifiche di legge avvenute il 28 giugno 2012, ma pure dalla popolazione e dai Cantoni svizzeri (Ticino compreso), che le hanno a loro volta approvate a larga maggioranza.

La tempistica della procedura pianificatoria della variante di via Tatti - dopo l'esame preliminare avvenuto da parte del Dipartimento il 9 dicembre 2009, l'approvazione da parte del Consiglio comunale del 14 ottobre 2013 e la votazione popolare del 9 febbraio 2014 - ha fatto sì che gli atti fossero sottoposti alla decisione dello scrivente Consiglio pochi giorni prima (25 aprile 2014) dell'entrata in vigore delle nuove norme federali.

La giurisprudenza ha confermato che le regole pianificatorie introdotte nel 2014 andavano applicate immediatamente dagli enti pianificanti, dalle autorità di approvazione e dai tribunali, a prescindere dalla data d'inizio della procedura. Su questa linea si è necessariamente attestato lo scrivente Consiglio in questo ed in altri casi.

Nel merito dei vostri quesiti, rispondiamo come segue.

- 1. Corrisponde al vero che per il comparto di via Tatti a Bellinzona nel 2009 Cantone e Comune hanno dato mandato e co-finanziato lo studio in parallelo di un Masterplan urbanistico? Chi erano gli architetti invitati? Quanto è costato?**

Sì, corrisponde al vero. Gli architetti invitati erano: Michele Arnaboldi, Fabio Giacomazzi e Giovanni Guscetti. Lo studio è costato complessivamente 64'560.- suddiviso in parti uguali tra Città di Bellinzona, Cantone e Commissione regionale dei trasporti del Bellinzonese.

- 2. Corrisponde al vero che per il comparto di via Tatti a Bellinzona Cantone e Comune hanno addirittura stipulato nel 2011 e prorogato nel 2012 una convenzione contenente i parametri pianificatori in base ai quali il Comune si impegnava a pianificare l'area? Cosa prevedeva in punto all'edificabilità dell'area questa convenzione?**

Nella convenzione stipulata nel 2011, il Cantone (rappresentato dalla Divisione delle costruzioni del Dipartimento del Territorio) si impegnava ad integrare nel progetto stradale di via Tatti misure di protezione fonica ed a pubblicarlo dopo l'adozione della variante di Piano regolatore. Il comune (rappresentato dal Municipio) da parte sua si impegnava ad esperire la procedura pianificatoria del comparto. La convenzione conteneva indicazioni sulle destinazioni e sui parametri pianificatori della zona a nord e sud di via Tatti. Nel primo caso i contenuti citati erano misti, con una percentuale di carattere commerciale amministrativa superiore al 50% rispetto a quella residenziale; erano pure precisati aspetti di carattere ambientale e urbanistico (rumori, allineamenti, obbligo di Piano di quartiere, ecc.). A sud di via Tatti la convenzione prevedeva di attribuire la superficie "alla zona C quale completazione della situazione attuale e nel rispetto dei valori limite di immissione per il grado di rumore II".

- 3. Corrisponde al vero che la variante di piano regolatore per il comparto di via Tatti a Bellinzona era stata ripresa anche nel Programma d'agglomerato del Bellinzonese (PAB), approvato dal Consiglio di Stato nel dicembre del 2011 e inserito nel Piano direttore cantonale nell'ottobre del 2014?**

Nel PAB e nel PD non è stata ripresa la variante di PR ma il concetto urbanistico conseguente al Masterplan citato ai punti precedenti.

- 4. Corrisponde al vero che vi è stato un Incontro fra i rappresentanti di un primario Istituto di credito svizzero e l'allora Direttore del Dipartimento del territorio, on. Marco Borradori, alla presenza anche di rappresentanti del Municipio di Bellinzona, in merito ad un importante e costoso progetto che avrebbe portato a Bellinzona oltre un centinaio di posti di lavoro qualificati dalla Svizzera interna?**

Non ci è dato di sapere.

- 5. Nella decisione - o per lo meno quando il Dipartimento del territorio ha maturato l'intenzione di preavvisare negativamente al Consiglio di Stato la variante in questione - il Municipio di Bellinzona è stato coinvolto? Si è cercato uno scambio di opinioni in considerazione del lungo iter portato avanti di concreto fra Comune e Cantone?**

Non sono stati presi contatti con il comune né da parte del Dipartimento del territorio né da parte del CdS poiché il quadro giuridico legato all'applicazione norme transitorie della Legge federale sulla pianificazione del territorio non lasciava un margine di apprezzamento e di negoziazione. Inoltre, in qualità di autorità di decisione dei ricorsi, che per di più sollevavano il tema della non conformità della variante con le norme federali, il Cantone non poteva avere uno scambio di opinioni con il Comune che era parte in causa nel procedimento.

- 6. È consapevole il Consiglio di Stato dell'importanza strategica per il nuovo Comune di Bellinzona di quel comparto che si trova accanto a uno dei principali assi stradali di penetrazione veicolare nel centro città e a 200 metri dalla sede del Dipartimento del territorio e quindi non propriamente in zona periferica?**

Gli orientamenti attuali della pianificazione del territorio a livello nazionale chiedono di dare priorità ad un miglior sfruttamento delle zone edificabili esistenti, promuovendo il principio di uno sviluppo centripeto di qualità in primo luogo nei comparti legati ai nodi del trasporto pubblico. Con l'apertura della galleria di base del Ceneri e l'ulteriore ottimizzazione del sistema TILO, sono soprattutto le aree attorno alle stazioni che assumono una valenza strategica per lo sviluppo urbanistico dei prossimi anni.

Ciò non esclude ovviamente l'attenzione per altri comparti, ad esempio lungo gli assi viari, ma in misura complementare rispetto ai primi.

7. Ritlene veramente Il Consiglio di Stato che i terreni oggetto della variante in questione si trovino in zona "periferica"?

Il termine di "periferia", menzionato nella decisione relativa alla variante di Via Tatti, va posto in relazione con le nozioni giuridiche, sviluppate dalla giurisprudenza, relative alla definizione di "territorio già largamente edificato" ai sensi dell'art.36 cpv.3 LPT e non a concetti di centralità in senso urbanistico. Un territorio già largamente edificato si contraddistingue essenzialmente quale "territorio costruito in maniera compatta, oltre eventualmente a vuoti nella continuità del tessuto insediativo (le cosiddette Baulücken), vale a dire superfici inedificate di estensione relativamente ridotta, ma non in posizione periferica rispetto alle zone edificabili delimitate dal PR e costruite; sono pure escluse dal territorio già largamente edificato le superfici inedificate di più importante estensione all'interno del territorio costruito" (cfr. Walkman / Hanno, op. cit., ad art. 15 n. 23; Alexander Flückiger / Stéphane Grodecki, Commentaire de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Zurigo 2009, ad art. 15 n. 85-93; RDAT I-2001 n. 49 consid. 3b).

Nel caso che ci occupa assume prevalenza l'ampia estensione della superficie non costruita, che supera i 2 ha, mentre il termine di zona periferica è da intendersi solo in quanto queste superfici si trovano ai margini di quella che è la zona edificabile delimitata dal PR e costruita con edifici.

8. Come spiega il Consiglio di Stato che per giungere alla decisione di non approvazione della variante in questione sia stato necessario quasi un anno e mezzo da quando gli atti sono stati inoltrati per l'approvazione al Dipartimento del territorio, in considerazione anche che la popolazione di Bellinzona aveva votato (accogliendo la variante) nel mese di febbraio 2014? Si tratta di tempistiche normali?

La delicatezza della decisione ed il sovrapporsi di modifiche legislative e giurisprudenziali hanno influito sui tempi di evasione dell'incarto, che non sono da considerare inusuali. Contro la variante erano stati inoltrati due ricorsi: la fase di istruttoria degli stessi nel rispetto delle disposizioni della Legge sulle procedure amministrative (LPamm), con il coinvolgimento dei terzi, ha pure influenzato la tempistica legata a questo incarto.

9. Come giudica il Consiglio di Stato in generale l'attuale procedura ordinaria di modifica dei piani regolatori comunali, anche alla luce di esempi come questo, che hanno visto il comparto più volte non approvato dal Cantone, malgrado - e citiamo la decisione del 23 dicembre 2015 - "l'operato del Comune [...] si fondava sulle indicazioni ricevute dallo stesso governo nel 2001 e nel 2007, come pure di quelle dipartimentali del 2010" di modo che - scrive ancora il Governo - "al Comune non può essere rimproverato di aver disatteso le ingiunzioni ricevute dall'autorità superiore o di dover agito in dispregio delle stesse?"

L'attuale procedura ordinaria di modifica dei piani regolatori è stata confermata dal Parlamento cantonale allorquando, nel 2011, è stato adottato il nuovo testo legislativo della Legge sullo sviluppo territoriale (Lst). Il Parlamento ha dibattuto sui tempi delle procedure pianificatorie e su eventuali misure legislative per ridurre la durata. In definitiva si è tuttavia limitato a sostenere le agevolazioni per le procedure semplificate (modifiche di poco conto), e ha previsto una sola fase di informazione e partecipazione, di regola dopo l'esame preliminare. Nel caso che ci occupa, anche a seguito del referendum indetto contro l'adozione della variante da parte del Consiglio comunale, i tempi tra l'esame preliminare dipartimentale e quelli della decisione sul PR si sono protratti oltre l'usuale. In tale circostanza ciò è coinciso con l'entrata in vigore delle nuove norme transitorie della LPT, che impediscono un aumento della zona edificabile senza una contemporanea riduzione della stessa, e che hanno impedito al Consiglio di Stato di approvare la variante di PR.

10. Ritiene il Consiglio di Stato che una modifica della legge cantonale possa essere opportuna?

La pianificazione territoriale richiede in genere tempi lunghi dovuti all'importanza e alla complessità dei temi trattati, nonché alla loro valenza politica e alla necessità di ottenere già durante le fasi di maturazione del progetto un buon consenso con la cerchia degli interessati e con la popolazione. I tempi di elaborazione e di adozione delle varianti e delle revisioni dei Piani regolatori comportano responsabilità congiunte tra gli enti pianificanti (i comuni, cui si possono mediamente imputare 2/3 dei tempi dell'intera procedura) e l'autorità d'approvazione (il Cantone, con circa 1/3). Lo scrivente Consiglio ed il Dipartimento del territorio sono coscienti della necessità di accelerare questi processi, anche se sono trascorsi pochi anni dall'entrata in vigore della legge che ne ha confermato le procedure. Tale obiettivo andrà perseguito con misure differenziate, tra le quali non sono escluse ulteriori proposte di modifiche legislative.

11. Ritiene il Consiglio di Stato di disporre di sufficienti risorse per adempiere ai propri compiti di esame preliminare in aiuto ai Comuni e di approvazione in tempi ragionevoli e con un certo grado di sicurezza sull'esito di procedure così laboriose e complesse come lo sono oggi quelle di modifica dei piani regolatori comunali?

Il tema dei tempi e delle risorse disponibili per affrontare le procedure pianificatorie è costantemente monitorato. La tendenza registrata negli ultimi anni è quella di un carico generale in aumento sia nel numero di incarti sia nella complessità dei temi affrontati. Vi sono inoltre compiti supplementari che sottraggono risorse all'evasione degli incarti correnti: basti menzionare l'applicazione delle modifiche 2014 della Legge federale sulla pianificazione del territorio, oppure l'elaborazione e l'attuazione dei programmi d'agglomerato. Questa tendenza interessa diversi servizi dell'amministrazione cantonale chiamati a pronunciarsi sui PR e non solo il servizio competente a gestire e coordinare le proposte di decisione.

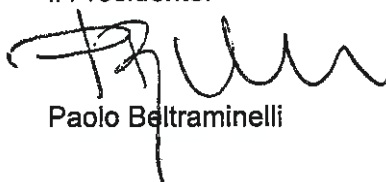
Finora - coerentemente con la politica di contenimento della spesa pubblica - si è riusciti a sopperire a queste nuove esigenze grazie agli sforzi profusi nell'ambito della riorganizzazione dei processi interni, agendo soprattutto sulla razionalizzazione dei flussi di lavoro tra i vari attori coinvolti e offrendo ai comuni un adeguato supporto, ad esempio tramite linee guida, per l'allestimento di documentazione che possa essere esaminata con maggiore efficienza. Come preannunciato nelle risposte ai punti precedenti, non sono inoltre escluse modifiche di carattere legislativo atte a semplificare le procedure. Ciò nonostante, considerata la tendenza in atto, non si può escludere a priori di dover intervenire in futuro anche sull'organico dei servizi coinvolti.

Il tempo impiegato per l'elaborazione della presente risposta ammonta complessivamente a circa 8 ore lavorative.

Vogliate gradire, signore e signori deputati, i sensi della nostra stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



Paolo Beltraminelli

Il Cancelliere:



Arnoldo Coduri

Copia:

- Dipartimento del territorio (dt-dir@ti.ch)
- Divisione dello sviluppo territoriale e della mobilità (dt-dstm@ti.ch)
- Sezione dello sviluppo territoriale (dt-sst@ti.ch)