



Bellinzona, 22 gennaio 2021

**RELAZIONE DI MINORANZA 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 (PR) ha avuto modo di discutere in più occasioni il messaggio Municipale 433 e soprattutto il documento relativo al Programma d'azione comunale (PAC). Tali documenti sono stati approfonditi attraverso una serata informativa organizzata congiuntamente con la commissione della gestione e attraverso svariate domande poste al Capo dicastero e ai suoi collaboratori in una seduta tenutasi appositamente.

Il PAC risulta uno strumento innovativo e interessante sotto molti punti di vista e ha richiesto indubbiamente sforzi notevoli in termini di mole di lavoro per definire i principi cardine della futura strategia pianificatoria della Città.

Tuttavia secondo una minoranza della commissione il progetto presenta diverse criticità che devono essere affrontate ed esplicitate in maniera chiara.

## **1. Riflessioni della minoranza commissionale**

### **1.1. Aspetti metodologici**

Il PAC dovrebbe idealmente rappresentare il cardine di tutta la futura pianificazione del territorio. Si tratta di un lavoro importante e centrale per poter immaginare una politica di salvaguardia e cura del territorio che tenga conto delle sfide centrali per il futuro della nostra Città, ovvero l'indispensabile attenzione alle basi naturali della vita che devono ad ogni costo essere preservate.

Tale documento tuttavia risulta peccare a livello procedurale in democraticità. Se è vero che esso viene sottoposto attraverso il messaggio 433 ad una approvazione consultiva da parte del Consiglio Comunale, va tuttavia sottolineato che le cittadine e i cittadini della nostra Città non hanno facoltà di parola su scelte, priorità e visioni della propria Città del domani. Qualcuno potrebbe obiettare che la popolazione è stata coinvolta nelle varie fasi di preparazione al Masterplan. La realtà tuttavia fa credere che tale coinvolgimento sia stato piuttosto marginale con il rischio di apparire un cosiddetto "esercizio alibi". È stato infatti effettuato un solo sondaggio preliminare, perlopiù molto generico, i cui suggerimenti e visioni sono

successivamente state mediate dal Municipio che ha così potuto imporre la propria visione. Significativi in questo senso, sono dei condizionamenti di partenza, che hanno di fatto costretto i partecipanti al mandato di studio parallelo a basarsi su alcuni assunti al momento puramente teorici e non necessariamente i più razionali per funzionalità e sostenibilità dell'intera progettualità.

Ne è un esempio l'ubicazione del nuovo ospedale alla Saleggina che nel bando di concorso figurava come condizione inamovibile del progetto. Un condizionamento che ha poi impedito ai 3 gruppi di ipotizzare ubicazioni alternative più funzionali ad una realtà ospedaliera che dovrà essere per sua natura piuttosto vicina ai principali assi stradali per assolvere al meglio una funzione di carattere regionale.

Ne è un altro esempio ancor più eclatante l'imposizione di non addentrarsi nella pianificazione del comparto officine FFS, poiché oggetto di un altro mandato di studio in parallelo condotto totalmente a compartimento stagno rispetto alla progettazione del PAC. Ciò mostra che in quest'ultimo progetto, ancor più che per il PAC, si voglia fare totale astrazione dall'ascoltare e condividere la progettazione con la popolazione, preferendo sottometterla in buona parte ai diktat delle FFS e continuare a favorire la speculazione immobiliare.

Questi elementi mostrano come di fatto il PAC rappresenti una visione predefinita del Municipio, composta raccogliendo qua e là spunti e suggerimenti contenuti nei tre diversi studi svolti in parallelo. Ne consegue un risultato patchwork in cui si fatica a cogliere una visione di insieme dell'intero territorio, così come una logica pianificatoria coerente.

## 1.2. Visione di insieme

Il piano d'azione comunale, il cui credito per la sua realizzazione è stato approvato all'unanimità dal Consiglio Comunale, aveva come scopo di predisporre gli elementi di base verso un piano regolatore comunale unico, con il quale armonizzare le discrepanze tra i vari utilizzi di territorio nei differenti quartieri e trovare il giusto equilibrio tra pianificazione, fabbisogno e sostenibilità. Proprio per questo motivo, si era chiesto che i team coinvolti nel Mandato di studio in parallelo (MSP) fossero interdisciplinari, per poter approfondire tutti gli aspetti (architettonici, paesaggistici, economici, sociali, ecologici e giuridici) che oramai si intersecano in una pianificazione territoriale.

In primo luogo, lo studio effettuato sulla contenibilità dei 13 quartieri ha mostrato (cosa già ipotizzata prima dello studio, vista la presenza sul comprensorio di numerosi terreni non ancora costruiti) un'eccedenza di superfici edificabili rispetto all'effettivo fabbisogno con saldi di natalità o migratorio positivi. L'arrivo di Alptransit e il processo aggregativo hanno poi dopato questo fabbisogno, inducendo uno sproporzionato fermento edilizio che ha fatto lievitare in poco tempo il tasso di sfitto di Bellinzona. Esso, già oggi, presenta una percentuale (3.61%) che si situa chiaramente ad un livello di allarme, con conseguenze anche sul patrimonio immobiliare preesistente e sul patrimonio territoriale consumato prematuramente senza un bisogno reale.

Bellinzona è uno dei pochi comuni in cui la crescita di superfici d'insediamento e la perdita di superfici agricole invece di rallentare è negli ultimi anni addirittura aumentata.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Dai dati dell'Ufficio federale di statistica si rileva che per le superfici d'insediamento l'aumento annuale nel comune aggregato è passato da + 19.5 ettari tra il 1985 e il 1997, a + 9.4 ettari tra il 1997

Da un documento programmatico che si estende su un lasso di tempo lungo e deve rispondere alle urgenti sfide epocali del cambiamento climatico e della sostenibilità, ci si poteva dunque legittimamente attendere un cambio di paradigma radicale nel suo approccio. Se da una parte si dice di voler perseguire gli obiettivi della LPT, salvaguardando il territorio attraverso un uso oculato delle risorse e con dezonamenti di aree edificabili che superano il fabbisogno sui 15 anni<sup>2</sup>, dall'altra, l'assenza nel PAC di linee guida, auspicata proprio dal Collegio esperti, che definiscano *“le condizioni sulle quali proporre una ripartizione dei potenziali edificatori (indici) all'interno di singoli comparti o per l'intero Comune”*<sup>3</sup> permettendo così il riordino ed il compattamento territoriale, così come l'assenza di misure da introdurre in tempi brevi *“a salvaguardia degli obiettivi pianificatori che si vogliono raggiungere”*<sup>4</sup> (verrebbe da dire, “che si dice di voler raggiungere”) collude con la tendenza in atto di erodere terreno edificabile senza un reale fabbisogno demografico, permettendo che essa continui a riprodursi. In sostanza, si dice di voler proteggere, ma nella realtà non lo si fa.

Se consideriamo poi che le stime demografiche dell'ufficio federale di statistica (UST) per il Canton Ticino, ipotizzano nello scenario più realistico una diminuzione demografica pari a 18'000 persone entro il 2050, possiamo comprendere come mettere un chiaro limite alle nuove edificazioni costituisca ad un imperativo ancora più urgente.

Queste previsioni demografiche non vengono affatto considerate nel PAC. Anzi, nelle previsioni ivi descritte si immagina di aumentare la popolazione di Bellinzona di 14'000 unità entro il 2050. Come ciò sia possibile, rimane un mistero che il PAC non è in grado di spiegare e, pecca assai grave, non considera nemmeno. Sollecitato su questo punto in commissione del Piano Regolatore, il capo dicastero Gianini ha definito la diminuzione della popolazione cantonale una catastrofe che porterà il Canton Ticino a tornare a vivere di sola agricoltura.

Per scongiurare questo scenario catastrofico (peraltro ancora tutto da dimostrare) si dovrebbe allora ipotizzare di sottrarre abitanti ad altri agglomerati urbani del Cantone. Questo scenario deve però presupporre che le altre realtà urbane stiano ferme ad assistere al loro declino demografico per favorire lo sviluppo Bellinzonese. Oppure ancora si dovrebbe ipotizzare di attirare nuovi abitanti dalle valli superiori del Ticino. Ma anche in questo caso lo scenario si profila come decisamente problematico con la conseguenza di ulteriormente indebolire le zone di montagna e le periferie, per poi essere ancora chiamati alla cassa contribuendo maggiormente alla perequazione finanziaria per porre rimedio a questo squilibrio. Come sia possibile che il PAC non rifletta sulla previsione di decrescita demografica e sulle relative conseguenze, concentrandosi invece su una crescita demografica certa, è veramente inspiegabile.

La minoranza commissionale considera che lo sviluppo della Città ipotizzato in questo PAC, oltre a non essere aderente alla realtà che si prospetta, si basi su

---

e il 2009, ai + 11.1 tra il 2009 e il 2018. Per la perdita di superfici agricole invece si è passato negli stessi periodi di rilevamento dai - 12.8 ettari ai - 6.8 ettari fino ai - 9.0 ettari.

<sup>2</sup> Questo processo è anche rallentato da un certo ritardo da parte del Cantone nell'approvazione della scheda R6 del Piano direttore Cantonale, che si prefigge proprio di dezonare laddove il potenziale edificatorio supera il fabbisogno sui 15 anni.

<sup>3</sup> Rapporto finale del collegio esperti (29 gennaio 2020), punto 6.2.3 pag. 37

<sup>4</sup> Rapporto finale del collegio esperti (29 gennaio 2020), punto 6.2.3 pag. 37

un modello economico ormai obsoleto e in chiaro contrasto con una politica climatica e ambientale responsabile in linea con gli obiettivi di sostenibilità e riduzione delle emissioni nocive. Una politica che continua a ipotizzare uno sfruttamento quantitativo indefinito delle risorse (a cominciare dalla popolazione e dai contenuti insediativi) senza tenere conto dei limiti di carico del territorio e tantomeno di eventuali necessità di compensazioni, non ha più alcuna ragione di essere in un tempo dove bisogna ritornare imperativamente entro i confini della sostenibilità, poiché è utile ricordare, che considerando la nostra impronta ecologica, noi siamo sempre ancora ampiamente fuori dalla sostenibilità.

Questi elementi mostrano come il PAC manchi di visione d'insieme in grado di orientare la propria organizzazione pianificatoria, economica, sociale e giuridica, coniugandola e coordinandola (non mettendosi in concorrenza) con quella di altri comuni o regioni che come noi vogliono conservare il loro benessere, il tutto, come detto, ritornando dentro i confini della sostenibilità.

### 1.3. Comparti sensibili

Nell'auspicio di chi scrive, il PAC avrebbe riservato attenzione ad alcuni comparti particolarmente sensibili per i quali in passato il Municipio ha rifiutato di prendere posizione in attesa di questo documento. È l'esempio delle zone Sottomontagna che presentano attualmente delle situazioni altamente problematiche rispetto all'edificabilità che difficilmente può definirsi ragionevole, con volumetrie permesse in chiaro contrasto con la caratteristica delle zone, come pure particolarmente difficili per quanto riguarda gli accessi veicolari.

Tra i comparti sensibili in cui ci si attendeva una riduzione delle zone edificabili vi sono anche i reparti collinari, dove, l'aumento delle edificazioni deturpa il paesaggio, causa parecchi costi alla comunità per l'urbanizzazione e non da ultimo talvolta sembra favorire addirittura l'erosione e smottamenti. È mancata inoltre totalmente l'attenzione nel PAC a quartieri attualmente a carattere misto o particolarmente disordinati nei propri contenuti, come il quartiere Montecarlo a Bellinzona o il quartiere Forbo a Giubiasco dove grosse fabbriche e abitazioni monofamiliari sono estremamente ravvicinate. Si sono invece individuate delle zone di sviluppo che in talune situazioni sembrano essere destinate a favorire in maniera molto importante dei singoli proprietari fondiari che vedrebbero il valore dei propri terreni schizzare alle stelle (come il comparto Ferriere Cattaneo).

Negli aspetti metodologici si è fatto riferimento alla mancanza di visione d'insieme risultante da una modalità di lavoro discutibile. A titolo d'esempio basti pensare al ruolo del fiume Ticino quale elemento centrale dichiarato dal PAC. Non vi sono però misure che ne valorizzino il suo ruolo all'interno della Città, lasciandolo di fatto come un elemento a sé stante, seppur rivisitato a seguito delle previste ed in parte già in corso opere di rinaturazione e fruizione pubblica. Nessuna misura concreta si occupa in effetti di garantirne una qualità di vita per la popolazione, per la fauna e la flora al riparo dalle emissioni materiali ed immateriali presenti in quel comparto (autostrada, tralicci elettrici ad alta e media tensione, neofite invasive, rumore e rifiuti).

### 1.4. Mobilità sostenibile

Le misure a sostegno della mobilità sostenibile presenti in questo PAC non rappresentano il tanto agognato cambiamento di paradigma della mobilità, limitandosi nella maggioranza dei casi a misure volte alla sensibilizzazione degli utenti. In particolare si continua a perpetrare una linea ideologica che a delle misure a sostegno della mobilità pubblica o dolce vengono sistematicamente

contrapposte (spesso con spese maggiori) a misure di sostegno del trasporto individuale motorizzato. L'agire in questo senso vanifica gli sforzi, significativi anche dal punto di vista dei costi per la collettività, di puntare con decisione su trasporto pubblico e mobilità sostenibile e dolce. Invece il Municipio punta in maniera chiara su un mantenimento invariato del TIM immaginando tuttavia quale misura compensatoria di nascondere i posteggi sottoterra in modo che non siano visibili.

Chi vi scrive auspica per contro che di fronte ad enormi investimenti pubblici (in particolare della Confederazione e del Cantone) nelle infrastrutture legate alla mobilità pubblica si debba rispondere con altrettante misure sul piano comunale per favorire il vero cambiamento e stimolare attraverso alcune misure il cambiamento del mezzo principale di spostamento quotidiano all'interno e dall'esterno dell'agglomerato. In particolare si auspica una importante riduzione dei parcheggi pubblici a ridosso del centro urbano e maggiori incentivi all'acquisto di titoli di trasporto e a biciclette.

Solo con una strategia chiara e definita Bellinzona, a fronte di un eventuale aumento ulteriore della popolazione e con la realizzazione del semisvincolo, potrà evitare di venire soffocata nel traffico. In questo senso, se da un lato si ritiene che la strategia di rafforzare le fermate TILLO sia pienamente condivisibile e anzi, preconizzata da chi vi scrive, risulterà inefficace senza dei posteggi d'attestamento in periferia per coloro che non possono fruire di un trasporto pubblico capillare in ragione della morfologia del territorio. In quest'ottica si propone al Municipio che Bellinzona figuri tra le Città che si mettono a disposizione per un progetto federale di road pricing per accedere alle aree più centrali.

#### 1.5. Priorità e peso delle misure a sostegno del clima

Analogamente a quanto indicato per la mobilità sostenibile, anche sul fronte delle misure volte a ridurre l'impatto sull'ambiente della nuova Città ci si limita a misure di impatto relativamente modesto. In questo senso ad essere contestate dalla minoranza commissionale è in particolare la tempistica prevista per norme pianificatorie volte a combattere il cambiamento climatico che hanno un orizzonte temporale inaccettabile. La lotta al cambiamento climatico e l'adattamento della Città con ad esempio delle isole di calore è una delle sfide centrali dei prossimi decenni. In particolare la Città sarà anch'essa confrontata con l'aumento della popolazione anziana che per sua natura necessiterà di maggiori attenzioni essendo maggiormente sensibile a livello di salute. La visione di questo PAC appare quindi solo come un primo esiguo passo verso una maggiore resilienza ai cambiamenti climatici. Positiva tuttavia l'intenzione di favorire ulteriormente le energie rinnovabili. Un ruolo che negli ultimi anni AMB ha già portato avanti con successo e continua a perseguire, in ragione anche della sua gestione mantenuta fortunatamente in mani pubbliche.

#### 1.6. Comparto Officine

Un capitolo a parte merita invece la questione relativa al comparto officine già citata negli aspetti metodologici.

La minoranza della commissione ritiene estremamente problematica la pianificazione e i risultati del masterplan relativo al comparto officine. In una realtà attuale con tassi di sfritto ben al di sopra dei livelli di allarme, ipotizzare che quel comparto possa ospitare fino a 2500 nuovi abitanti appare pericoloso per l'attuale equilibrio della Città. Il rischio è quello di un quartiere autarchico e

autoreferenziale che potrebbe indebolire ulteriormente il tessuto commerciale del centro storico, mettere in crisi i proprietari degli stabili già edificati che difficilmente possono competere per posizione e qualità con i nuovi insediamenti. Il rischio è quindi di un quartiere moderno e ricco a ridosso del centro e di una periferia sempre più destinata a fasce di reddito minore con possibile nascita di situazioni di ghettizzazione ed esclusione sociale.

Auspicabile per contro l'utilizzo dello spazio libero del comparto officine FFS come un comparto centrale di fruizione pubblica, con scuole, posti di lavoro di qualità e spazi di svago e cultura.

## **2. Conclusione e visione**

Come già detto nelle riflessioni precedentemente esposte, è imperativo che il PAC dia gli orientamenti necessari per adeguarsi ai bisogni più urgenti: la protezione delle basi naturali della vita e l'adattamento ai cambiamenti climatici. Come già rilevato il fabbisogno demografico non giustifica affatto l'edificazione di nuove costruzioni. Certamente l'economia edilizia in senso più ampio (imprese, artigiani, immobiliari, ...) deve poter sopravvivere, ma non a scapito degli obiettivi prefissati dalla LPT. Per questa ragione è importante che questa economia venga riorientata verso uno sviluppo qualitativo del tessuto urbano, indirizzandola verso riattazioni e risanamenti del vetusto parco immobiliare pubblico e privato. Nell'attesa che questa transizione avvenga, la minoranza commissionale ritiene fondamentale porre un freno sin da subito alle nuove edificazioni, in maniera che il tasso di sfritto possa essere gradualmente riassorbito.

Tale strategia oltre a rispettare gli obiettivi della LPT, salvaguarda anche gli interessi degli abitanti, della qualità di vita e dei piccoli proprietari.

Il comparto officine FFS così come il comparto Stadio e quello delle Ferriere Cattaneo andranno pertanto ripensati come comparti di fruizione pubblica, con scuole, posti di lavoro di qualità e spazi di svago e cultura, impedendo assolutamente speculazioni immobiliari (da parte delle FFS come dei grandi fondi d'investimento) che oltre a non rispondere al reale fabbisogno, producono quartieri autoreferenziali e autarchici che mettono ulteriormente in crisi il tessuto commerciale e immobiliare presente nelle immediate vicinanze.

Allo stato attuale, ovvero senza un reale fabbisogno demografico, eventuali densificazioni possono essere ipotizzabili solamente al fine di riordinare e compattare il tessuto urbano per articolare adeguatamente zone edificate e zone libere aventi molteplici funzioni (agricole, ecosistemiche, parchi pubblici). A tale scopo è necessario che nel Masterplan vengano inserite le regole di base per effettuale le necessarie compensazioni con dezonamenti e adeguati indennizzi.

Come citato in precedenza la questione della centralità del fiume è condivisa anche dalla minoranza commissionale. Tuttavia nel PAC appaiono inesistenti le misure volte a migliorarne la vivibilità per fauna, flora e le persone stesse. In questo senso è necessario che il Municipio si adoperi per ottenere la copertura autostradale o la circonvallazione del Bellinzonese, così come avvenuto ad esempio a Roveredo. A corto termine è necessario ottenere i ripari fonici autostradali anche sull'intero asse sud-nord che limitino al massimo l'impatto fonico in modo da rendere le attuali e future zone di rinaturazione davvero rilassanti e fruibili al pubblico. È inoltre necessario che le linee di alta e media tensione presenti con linee aeree vengano al più presto interrato.

La spina dorsale del Parco fluviale, così come gli spazi pubblici verdi non possono inoltre costituire la panacea per risolvere tutti i problemi ecologici che ci stanno di fronte. Il Masterplan deve proporre un impegno sinergico di pubblico e privato volto

ad affrontare e risolvere nel tempo i problemi legati alle isole di calore, alla perdita di biodiversità e di funzioni ecosistemiche del terreno. È pertanto da valutare attentamente in quale misura i terreni privati sotto-sfruttati dal punto di vista edificatorio, possano essere densificati oppure debbano piuttosto essere mantenuti con cospicue superfici verdi che contribuiscano alla termoregolazione dei quartieri, al mantenimento della biodiversità e alle funzioni di drenaggio idrico e regolazione del livello di falda.

Per la minoranza commissionale è necessario che le misure per il trasporto pubblico e per la mobilità dolce vengano svolte con la priorità assoluta. In particolare le misure sulla mobilità dolce, in buona parte di competenza locale e comunale devono essere sia di carattere infrastrutturale che a livello di incentivi. Bellinzona potrebbe davvero diventare la capitale della mobilità dolce pedonale e ciclabile, ma è necessario ancora svolgere un importante lavoro a più livelli e scelte politiche chiare che richiedono una ferma volontà politica di cambiare la mobilità. Si suggerisce quindi di provare a partecipare attivamente a misure innovative in ambito nazionale come ad esempio il sistema di road pricing.

Infine, la minoranza commissionale ritiene che il ruolo dell'agricoltura debba essere assolutamente rivalutato sul comprensorio di Bellinzona. Questo settore, definito non a caso "primario", oltre ad essere un settore storico della nostra cultura economica ancora ben rappresentato nel tradizionale Mercato di Bellinzona, è un settore che può avere un ruolo fondamentale nella transizione verso la sostenibilità. Bellinzona punta giustamente sulle scienze della vita, ma secondo la minoranza commissionale, limita erroneamente la propria visione alla ricerca sugli aspetti medici, dimenticando invece la ricerca agronomica e ambientale. Il primario agricolo è un settore che può garantire un degno indotto economico, che valorizza e cura il territorio e che può anzi deve contribuire enormemente alla ricerca sugli adattamenti ai cambiamenti climatici mettendo in rete e potenziando le risorse già presenti sul territorio di Bellinzona e in generale su quello cantonale. Questo settore non può però essere confinato sui pendii, ma deve poter mantenere gli attuali terreni sul fondovalle.

per le motivazioni espresse, la minoranza della commissione del Piano Regolatore invita codesto lodevole Consiglio comunale a voler

risolvere:

È RESPINTO il Programma d'azione comunale (PAC) presentato con il presente messaggio.

Con ogni ossequio.

PER LA MINORANZA DELLA COMMISSIONE DEL PIANO REGOLATORE

Ronnie David - relatore