



Bellinzona, 20 marzo 2023

RAPPORTO DI MAGGIORANZA DELLA COMMISSIONE DEL PIANO REGOLATORE, AMBIENTE ED ENERGIA

MM 685 – Piano Regolatore del Quartiere di Bellinzona – Varianti - Piano particolareggiato del nuovo Quartiere Officine - PP-QO - Modifiche puntuali conseguenti al PP-QO

Lodevole Consiglio comunale,
Signor Presidente,
signore e signori consiglieri comunali,

Premessa

La Commissione del Piano regolatore, Ambiente ed Energia (in seguito: Commissione) ha esaminato e discusso il MM 685 in diverse sedute, partecipato alla presentazione fatta dall'On. Sindaco Mario Branda e dal Capo dicastero, On. Simone Gianini (in seguito: CD), del 7 febbraio. Successivamente abbiamo formulato una ventina di quesiti ai quali ha risposto, dapprima, il CD nella riunione commissionale del 13 marzo e, poi, il Municipio il 15 marzo.

Le risposte hanno permesso a tutti i commissari di capire la valenza di questa importante decisione pianificatoria che prevede il totale cambiamento di destinazione del comparto ora occupato dalle Officine FFS (in seguito: comparto). Riteniamo di essere ora nella condizione di poter proporre al Legislativo comunale le nostre considerazioni finalizzate all'adozione della variante di PR.

1. Contesto generale

Sarebbe però riduttivo limitare l'importanza della decisione alla sola modifica della destinazione d'uso del comparto proposta dal Municipio.

Inoltre, a nostro avviso, l'attuale formalismo delle regole urbanistiche potrebbe essere visto come aspetto critico. Pensiamo in particolare al fatto che la prospettiva temporale del MM 685 è "de jure" limitata ai prossimi 15 anni, mentre è evidente per tutti che si passa dall'attuale uso industriale presente da fine XIX secolo ad un nuovo sviluppo del centro città che avrà influenza perlomeno fino ad inizio XXII secolo. Su questo specifico aspetto avremo modo di formulare le nostre considerazioni, considerazioni sulle quali il Municipio stesso ha avuto modo di esprimersi.

La premessa centrale per riorientare il comparto è, a non averne dubbio, la realizzazione del progetto di nuove Officine FFS (in seguito: OFFS) nella zona industriale di Castione. La valenza economica e sociale del riposizionamento delle OFFS va visto nell'ottica della promozione dei posti di lavoro nella regione che permettano non solo di mantenere la storica funzione di supporto al settore ferroviario cantonale e nazionale, ma anche di consentire a diversi giovani ticinesi e mesolcinesi che concludono la loro formazione professionale o di studio al nord delle Alpi di effettivamente rientrare nel Bellinzonese. Tutto grazie alla creazione di un nuovo

insediamento industriale a livello europeo che va letto espressione del nostro territorio economico e sociale di essere al passo con lo sviluppo tecnologico di un settore dove la Svizzera è tornata a primeggiare, grazie all'industria privata, a livello europeo.

In quest'ottica si sono sviluppate le decisioni federali, cantonali e comunali che hanno portato alla realizzazione di questo nuovo centro di competenze ferroviarie. Il recente inizio dei lavori preparatori del cantiere a Castione conferma che il progetto è in fase esecutiva e che la città deve iniziare con l'aggiornamento della pianificazione ora in discussione. Nei prossimi anni lo stesso approccio dovrà essere finalizzato per lo spostamento dell'attuale Ospedale S. Giovanni nella zona dei "Saleggi". La ridefinizione dell'uso territoriale del comparto che ora ospita l'Ospedale sarà una sfida simile a quella delle OFFS e confidiamo che il Municipio operi con le intelligenti modalità di valutazione e condivisione adottate per il progetto pianificatorio ora in discussione. Quando ci si riferisce alle relazioni tra il comparto ed il contesto urbanistico la giusta scala, e non solo quella ripresa dall'urbanista di questo progetto, è quella dell'area urbana laddove l'insediamento delle nuove funzioni pubbliche nel comparto andrebbe messo in relazione con alcune delle attuali edificazioni del Cantone a ridosso del fiume Ticino. Si pensi alla riutilizzazione della caserma realizzata negli anni sessanta sul sedime dell'ex aeroporto per la scuola di commercio o al Liceo cantonale costruito a nord dell'ex caserma. In buona sostanza si tratta, come chiesto in un'interrogazione sottoscritta dai quattro capigruppo dei partiti principali e da una decina di consiglieri comunali, di definire il tema aperto della relazione tra lo sviluppo della città e la zona fluviale. Questa è pianificazione territoriale strategica di una città come la nostra.

Prima di entrare nel merito del MM 685 attiriamo l'attenzione del Legislativo sul fatto che l'obiettivo strategico del progetto "Alp Transit", votato negli anni novanta, era di avvicinare Bellinzona ad un'ora di percorrenza ferroviaria da Zurigo (centro Zurigo). Ora siamo ad un'ora e trentotto minuti perché manca la modernizzazione della tratta ad alta velocità da Aldorf a Zurigo. I tracciati sono stati definiti, mentre la programmazione della loro realizzazione, come per il completamento di AT a sud di Lugano, è oggetto di discussione nei vari programmi della Confederazione, laddove si può ipotizzare come ad inizio della seconda metà del XXI secolo ci sarà un ulteriore avvicinamento della nostra città a Zurigo. In relazione ai nuovi contenuti pubblici del nostro comparto questa particolare situazione concorre alla sua effettiva promozione. In termini urbanistici ciò significa che il potenziale di sviluppo territoriale del comparto, come vedremo in seguito, andrà attivato, pur negli stretti tempi (15 anni) che la pianificazione ora ci impone.

Considerazioni di lungo termine che possono essere lasciate alla prossima generazione? No: si tratta di essere consapevoli che il riorientamento pianificatorio del MM 685 va letto solo in una scala temporale di decenni. Questa palese, ed in certi modi imbarazzante, differenziazione tra tempistica formale (15 anni) dettata dall'attuale strumento giuridico che, a volte, ingessa la disciplina della pianificazione territoriale e la sua effettiva concretizzazione (30-40 anni) potrebbe essere considerato uno dei limiti del progetto.

Questo aspetto è stato discusso con il CD.

Su questo assunto crediamo che si possa già ora indicare come il potenziale del comparto, limitatamente alle sue nuove funzioni pubbliche, vada oltre il comparto verso sud est. La figura no. 1, letta in questa prospettiva, è eloquente!

In questa relazione verranno evidenziate e commentate le tematiche centrali che meritano l'attenzione di ogni consigliere comunale.

2. Considerazioni urbanistiche

2.1 Contesto generale

Programma di azione comunale (PAC)

L'importanza del comparto è già stata ripresa nel PAC, laddove la particolare situazione data dal riposizionamento delle Officine indicava l'opportunità, unica in Ticino per superficie e posizionamento, di intervenire su un'area di città. In

effetti lo sviluppo della nostra città dal XIX secolo ad oggi ha portato ad una concentrazione dell'urbanizzazione dalla stazione FFS verso il centro storico, ma è stata bloccata a nord dalla presenza delle OFFS che hanno "de facto" svolto la funzione di "tappo". Ciò ha permesso di strutturare il "Viale Stazione" come asse principale che, combinato con i tre castelli ed il centro storico, definisce l'attuale centro città, anche questo unico a livello cantonale.

L'elaborazione del PAC è iniziata nella primavera 2019 con un mandato di studio in parallelo e si è confrontato con i progetti strategici che erano in previsione, tra cui la conversione nell'utilizzo del comparto delle Officine. Parallelamente a quei lavori, così come da impegni presi nella Lettera d'intenti (in seguito: LOI) "Città-Cantone-FFS" dell'11 dicembre 2017, nel 2019 sono stati avviati i lavori dello specifico mandato di studio per il comparto delle OFFS, alla cui base hanno potuto esservi tutte le analisi territoriali di ampio respiro preparate con il PAC. Nelle due procedure è stato evidenziato come l'aspetto paesaggistico sia caratterizzato dalla preminenza dei castelli nel comparto urbano centrale, mentre la valenza del contesto territoriale ha definito la necessità di rispettare il centro storico, il quartiere San Giovanni, i tre castelli e la collina.

L'intenzione del Municipio è chiara: sfruttare l'opportunità per dare un moderno sviluppo del centro dato dall'ampio spazio ponendo l'accento sui contenuti pubblici con un'ampia area verde centrale e infrastrutture pubbliche con varie destinazioni.

Relazioni urbanistiche con il contesto generale

Nella figura, che riprendiamo dal MM 685, si evidenziano i concetti base che hanno indirizzato la scelta urbanistica definitiva. Su questo indirizzo, condiviso dal Cantone e che trova fondamento nella LOI, l'urbanista del Comune, dapprima, ed il Municipio, poi, hanno consolidato la variante di PR ora in esame (cfr. figura no. 2).

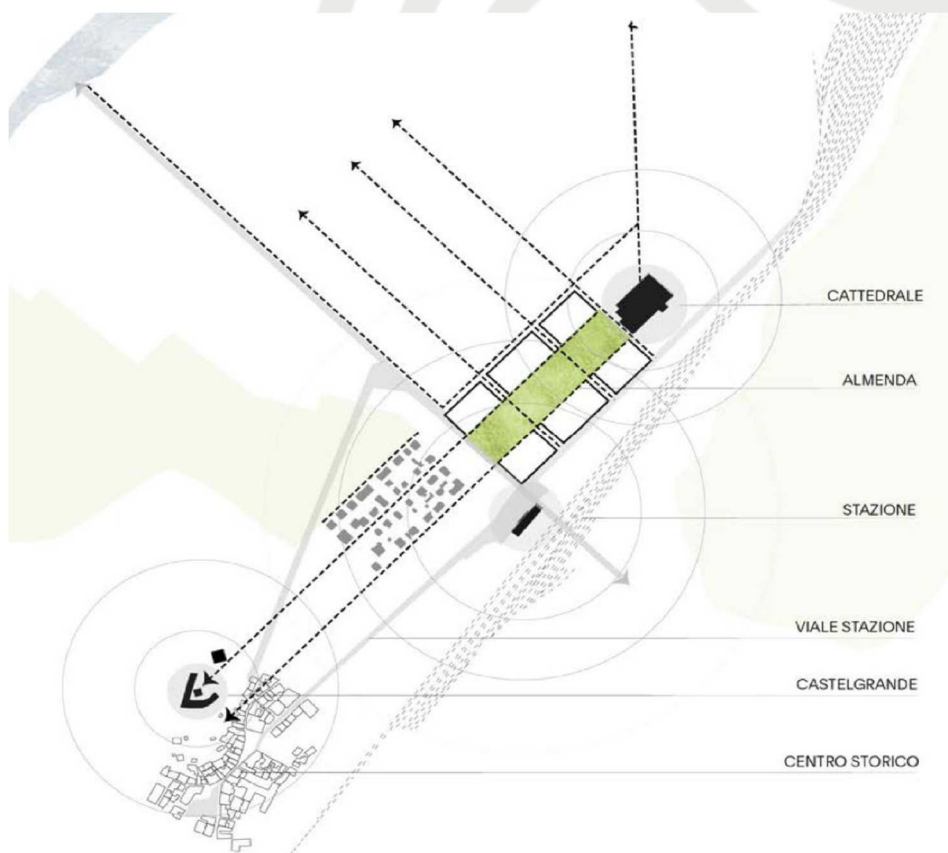


Figura no. 1: Rappresentazione grafica delle relazioni urbanistiche di larga scala con la città (MM 685, pag. 8)

Prima di entrare nel merito degli aspetti centrali per la nostra decisione di adozione del MM 685, crediamo che due tematiche generali vadano valutate:

a) Relazione con la necessità di rivedere il dimensionamento delle zone edificabili (PD: Scheda R6).

b) Rapporto del comparto con il nodo intermodale (stazione FFS di Bellinzona).

Relazione con la necessità di rivedere il dimensionamento delle zone edificabili

La revisione della Legge federale sulla pianificazione del territorio del 2014 e le regole di implementazione definite nella scheda R6 del Piano direttore cantonale, regole penalizzanti per i Comuni ticinesi perché il Cantone non è stato solerte, come la maggior parte degli altri Cantoni, nel dar seguito alle precise indicazioni dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale, crea una nuova sfida. La variante di PR ora in discussione, grazie alla scelta di non sfruttare il potenziale edificatorio che teoricamente avrebbe potuto prevedere ben altre volumetrie per dare spazio al comparto centrale libero da costruzioni, è calibrata e, a mente del Municipio, non incrementa il numero delle unità insediative (UI) complessive rispetto alla situazione attuale.

Il Municipio ci ha informato che la verifica generale delle riserve edificatorie del PR di Bellinzona è stata trasmessa nel 2022 alla Sezione cantonale dello sviluppo territoriale del Dip. Cantonale del Territorio per la verifica di plausibilità. Il Cantone non ha ancora preso posizione.

Per questi motivi la Commissione ritiene che questo aspetto sia stato correttamente considerato nelle valutazioni generali operate dal Municipio.

Si coglie l'occasione per chiedere al Municipio di informare il Legislativo sulle future indicazioni che il DT vorrà dare e ciò anche in relazione alle recenti esternazioni del suo Direttore che ha indicato come l'applicazione della scheda R6 del Piano direttore cantonale sia oggetto di una negoziazione con il Dipartimento federale.

Rapporto con il nodo intermodale di Bellinzona (stazione FFS di Bellinzona)

La vicinanza (intesa come rapida e facile accessibilità pedonale, così come con il trasporto pubblico - TP) del nodo intermodale (inteso soprattutto proprio per l'offerta di trasporto pubblico – treni regionali, treni nazionali, treni internazionali, bus, taxi, mobility, car sharing, velostazione, ecc.) è di supporto alle funzioni pubbliche del comparto.

Per contro alcuni commissari hanno qualche dubbio sulla funzionalità della gestione dei posteggi privati del nodo intermodale constatando come altre aree urbane svizzere (Lucerna, Berna, ecc.) abbiano impostato in modo diverso i "Park&Ride".

A questi dubbi, che invero non hanno influsso sulla nuova pianificazione del comparto, il Municipio, rispondendo ai quesiti posti, ha precisato come gli indirizzi settoriali della Confederazione e del Cantone prevedono di raggiungere le stazioni principali sfruttando la catena di trasporto dal più vicino accesso al TP e lì (es. Castione o Giubiasco) lasciare il veicolo privato per poi raggiungere i nodi intermodali di rango superiore (Bellinzona) con il treno.

2.2 Descrizione della variante di Piano regolatore

Nel MM 685, e nella documentazione allegata, sono stati descritti tutti gli elementi compositivi della nuova impostazione pianificatoria.

Riteniamo che per una chiara definizione degli elementi politicamente rilevanti, perché le decisioni pianificatorie sono, a non averne dubbio, decisioni politiche basate su proposte tecniche e non viceversa, è indispensabile che gli aspetti visualizzati nella figura no. 2 siano perfettamente noti.

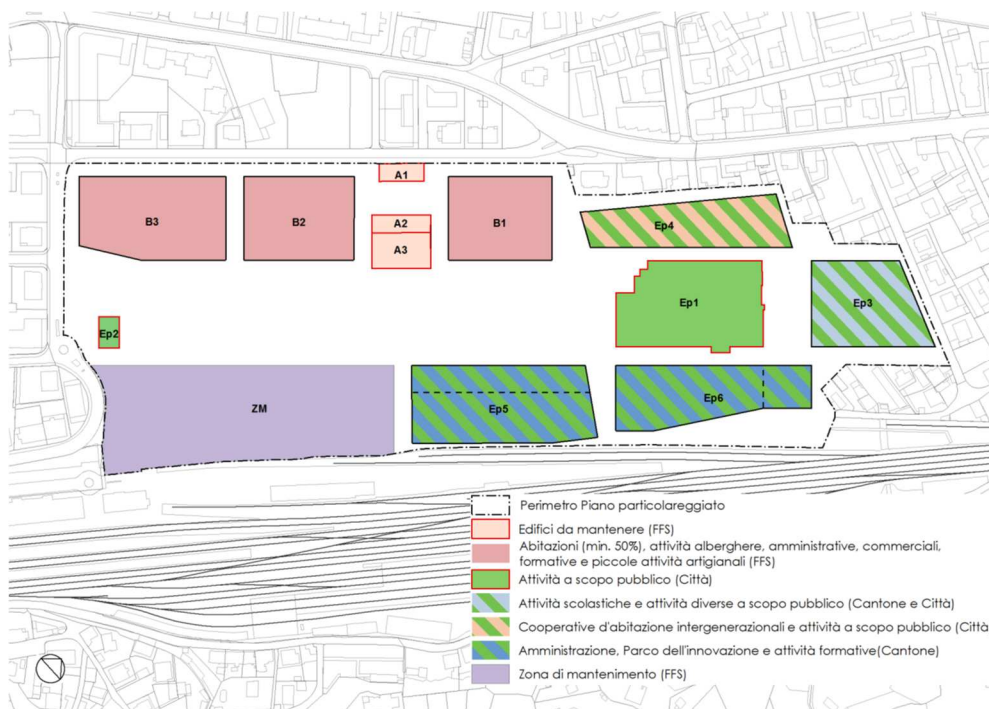


Figura no. 2: Localizzazione dei lotti edificabili (MM 685, pag. 15)

2.3 Aspetti urbanistici

Qui di seguito riprendiamo gli aspetti che la Commissione ha ritenuto importanti e che sono stati approfonditi con il Municipio ed il CD che ringraziamo per la fattiva collaborazione.

Infrastrutture da salvaguardare

Per la definizione degli edifici da mantenere per la loro valenza storico-culturale, nell'assetto urbanistico del nuovo quartiere il Municipio ha dovuto confrontarsi con l'Inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere (ISOS), l'Ufficio cantonale dei beni culturali (UBC), l'Ufficio federale della cultura (UFC) e l'Ufficio per la protezione dei monumenti delle FFS. Oltre all'edificio denominato "Cattedrale", già in via di protezione come bene culturale d'interesse cantonale, l'analisi tecnica ha condotto alla proposta di protezione di altri 4 edifici a livello locale.

Edifici con sviluppo verticale (case torri)

Alcuni architetti nella valutazione di nuovi concetti urbanistici avevano proposto edifici con sviluppo verticale (case torri) che definissero questo nuovo quartiere della città. Nella variante di PR ora proposta non v'è traccia di queste proposte. A mente del Municipio questa precisa scelta è legata alla "necessità di evitare una concorrenza di edifici troppo alti che sminuissero la preminenza dei castelli".

La Commissione, pur con qualche dubbio, ha ritenuto come questa attenzione sia condivisibile, soprattutto perché non compromette le nuove funzionalità del comparto.

Nuove funzioni del comparto

Considerato il contesto urbanistico le cui rilevanze son state testé descritte si possono affrontare gli aspetti centrali della proposta planificatoria: le nuove funzioni in termini generali definite nella LOI e che ora trovano il loro consolidamento nella variante di PR.

La zona destinata alle scuole di vario rango (EP3) è ubicata a nord, cioè ad alcune centinaia di metri dal nodo intermodale. Questo permetterà, specie per le scuole di valenza cantonale, di assicurare una mobilità ottimale per gli utenti che faranno capo alla rete TILO. Evidentemente le scelte di merito competono al

Governo cantonale, ma se pensiamo che il nuovo assetto pianificatorio va letto anche sul medio e lungo termine la commissione ritiene che questa potenzialità vada già ora ancorata a livello pianificatorio.

L'ubicazione delle funzioni (EP5 ed EP6) va letta, a mente della Commissione, come scelta iniziale per quanto le regole pianificatorie (scenario a 15 anni) impongono, ma potrebbe poi svilupparsi, come indicato nelle valutazioni architettoniche del 2019/2020, verso est (Pedemonte) e, perché no, anche sfruttando una possibile riorganizzazione delle necessità territoriali delle FFS nel comparto ora occupato da binari che non sono legati alla funzione di stazione ma ad altre (deposito treni TILO, treni merci o treni in avaria, ecc.).

La zona di mantenimento (ZM) a ridosso del nodo intermodale prevede la continuazione delle utilizzazioni da parte di FFS degli edifici presenti per l'orizzonte pianificatorio di 15 anni di questa variante. A mente del Municipio ciò è coerente con l'impostazione urbanistica generale del comparto e non esclude che a medio termine se ne possano rivedere i contenuti. Considerata l'ubicazione a ridosso del nodo intermodale e la sua funzionalità con le altre destinazioni di carattere pubblico la Commissione ritiene corretta questa impostazione.

Concorsi di architettura e tempistiche

Per garantire che alle nostre decisioni urbanistiche corrisponda un'alta qualità progettuale è stato definito che i criteri qualitativi generali saranno assicurati da concorsi di architettura per i singoli lotti, regolati nell'art. 25 del Regolamento edilizio. Ulteriori condizioni potranno essere definite nei bandi di concorso obbligatori dei singoli lotti.

Le tempistiche dipenderanno dalla crescita in giudicato della variante di PR e dall'orizzonte di realizzazione dei singoli edifici. Per contro per la realizzazione dell'“*Almenda*” il Municipio ha esplicitato la volontà di procedere al più presto con le prime procedure concorsuali. Evidentemente ciò è legato anche all'effettiva messa in esercizio delle nuove OFFS a Castione.

Promozione degli aspetti ambientali (quartiere modello)

La gestione energetica delle nuove edificazioni del comparto è oggetto di una particolare attenzione con una specifica regolamentazione. In concreto non potranno essere utilizzate fonti fossili per il riscaldamento. Nell'edificazione dei differenti lotti *dovrà* essere integrato un concetto di recupero del calore di scarto.

Per la produzione di energia elettrica si dovrà perseguire l'obiettivo della copertura del fabbisogno elettrico.

Gestione dei posteggi (quartiere modello)

Dalla documentazione di riferimento e dalle precisazioni formalizzate dal CD e dal Municipio si evidenzia come siano stati ipotizzati degli scenari minimi e massimi a dipendenza delle superfici utili lorde calcolate sulle volumetrie massime ipotizzate per i vari lotti edificabili, e meglio:

- a) scenario minimo: 205 posteggi per le abitazioni (se realizzate per il 50% delle possibilità dei lotti B) e 283 per le altre destinazioni;
- b) scenario massimo: 371 posteggi per le abitazioni (se realizzate in ragione del 100% delle possibilità dei lotti B) e 149 per le altre destinazioni.

Nelle sue considerazioni il Municipio ha definito come il contesto sia regolato nell'art. 60 cpv. 5 del Regolamento della Legge cantonale sullo sviluppo territoriale (RLST) che definisce una politica restrittiva in materia di fabbisogno di posteggi privati laddove la tutela del paesaggio, motivi di mobilità o di protezione dell'ambiente siano considerati rilevanti.

Per il calcolo del fabbisogno di posteggi del PP-QO, sia per l'utenza pubblica, sia per i posteggi privati, sono state fatte delle ponderazioni, intese come riduzioni ulteriori, che hanno portato ad un numero di posteggi totali, a seconda dei contenuti che verranno concretamente realizzati, variabile tra 488 e 520. Va rilevato come per le destinazioni formative e quelle amministrative cantonali non

sono previsti posti auto, essenzialmente in virtù della presenza della stazione ferroviaria nelle immediate vicinanze.

La Commissione, pur se con sensibilità diverse, concorda sulla correttezza delle proposte del MM 685, laddove una parte dei commissari ritiene che questa nuova e restrittiva impostazione sia accettabile per il comparto ma che non vada ripreso sistematicamente negli altri quartieri dell'area urbana.

Va infine annotato come alla Commissione sono giunte delle osservazioni dall'Associazione traffico ambiente (ATA) del 27 febbraio 2023 laddove si sostiene che ...*“Il quartiere Officine si dimostra oggettivamente idoneo alla creazione di un quartiere senz'auto.”*...

Sentite le indicazioni del CD e viste le considerazioni del Municipio sul tema dei posteggi privati la Commissione ha deciso di considerare corretta la proposta del MM 685.

Tuttavia riteniamo che questa modalità di lavoro, pur se legittima ed in parte comprensibile, va considerata con attenzione in quanto gli interessi generali del Comune non sempre corrispondono con quelle delle associazioni private (es.: ATA). Ciò imporrebbe, a nostro avviso, che nel lavoro di una Commissione o di un Legislativo a questo punto venga data la possibilità di esprimersi anche ad altre associazioni private che hanno, per “par conditio”, attenzione su specifici aspetti.

3. Valutazioni di merito

Necessità di affinare a livello di PR quanto previsto in termine generale dal PAC

La variante di PR coglie le particolarità date dallo spostamento a Castione delle attuali OFFS e traduce nella pianificazione locale il futuro indirizzo dello sviluppo della città a nord del nodo intermodale.

L'ordinamento territoriale, frutto di vari approfondimenti avviati con il PAC e proseguiti con un concorso di architettura internazionale ha permesso di cogliere spunti e proposte di grande interesse che sono poi stati formalizzati nel PR.

In quest'ottica si ribadisce la necessità di por mano alle relazioni territoriali che le nuove destinazioni d'uso di valenza pubblica permetteranno di ridefinire la relazione dello sviluppo urbano con il fiume Ticino, compreso il comparto dei “Saleggi” che ospiterà il riposizionamento dell'attuale Ospedale San Giovanni. Pensiamo, per quest'ultimo progetto strategico della città alla gestione dei terreni agricoli.

Per ora non si è sviluppata una nuova impostazione urbanistica per il nucleo di Pedemonte e per un eventuale riduzione dell'area ferroviaria. Non si propone una parziale copertura della stazione che permetterebbe di ottimizzare il nodo intermodale, specie se si proporranno utilizzazioni pubbliche con una necessità di mobilità elevata (scuole cantonali, attività amministrative pubbliche e private, ecc.). Si tratta di comparti territoriali di proprietà di enti pubblici per cui uno dei problemi di difficile soluzione, cioè le espropriazioni, non sussistono.

Sviluppo economico della Regione

L'aspetto centrale di questa variante di PR è il fatto di creare le premesse per mantenere e sviluppare posti di lavoro qualificati a Castione e nel comparto exOFFS. Questa conseguenza positiva esprime la volontà della città di incentivare nuovi posti di lavoro che vanno dalle nuove OFFS, ed il relativo indotto, a Castione alle nuove attività nel settore della formazione a vari livelli nel comparto laddove il Municipio ha indicato che vi sono buone possibilità che arrivi una struttura del Politecnico federale di Zurigo. Sogni, forse per taluni, ma già realtà a Sion che ospita da diversi anni una struttura del Politecnico federale di Losanna.

La relazione con la problematica del non rientro dei nostri giovani dopo la conclusione delle loro formazioni professionali o accademiche al nord delle Alpi o all'estero è evidente e concorre a giustificare la variante del comparto.

Quartiere modello

La grande attenzione agli aspetti ambientali per un utilizzo mirato del concetto energetico generale, dato dal fatto che gran parte delle infrastrutture saranno nuove e di ampia dimensione, e della gestione del traffico che ha portato ad una limitazione dei posteggi, a mente della maggioranza della Commissione sono lodevoli ma non andranno sistematicamente adottati per gli altri quartieri.

La gestione della mobilità è concretamente gestita dai programmi di agglomerato che stanno concretizzando una serie di misure che vanno ben oltre la limitazione dei posteggi privati nelle zone residenziali.

4. Conclusioni

Con le considerazioni espresse, la Commissione del Piano regolatore, ambiente ed energia invita il Consiglio comunale a voler

risolvere:

1. È adottata la variante di Piano regolatore del Quartiere di Bellinzona relativa al Piano particolareggiato del nuovo Quartiere Officine – PP-QO, costituita dai seguenti documenti:
 - Piano dell'edificazione e delle aree aperte;
 - Regolamento edilizio del PP-QO (RE PP-QO);
 - Rapporto di pianificazione (documento illustrativo ed esplicativo, non soggetto ad approvazione)
2. È adottata la variante di Piano regolatore del Quartiere di Bellinzona relativa alle modifiche puntuali conseguenti al PP-QO, costituita dai seguenti documenti:
 - Variante del Piano delle zone, del traffico e del paesaggio;
 - nuovo art. 41bis e adattamenti degli art. 6, 34, 35, 38, 48 e 53 delle NAPR del PR del Quartiere di Bellinzona;
 - Rapporto di pianificazione (documento illustrativo ed esplicativo, non soggetto ad approvazione)
3. Il Municipio è autorizzato a completare la procedura di approvazione ai sensi della Legge cantonale sullo sviluppo territoriale (LST).
4. Al Municipio è concesso un credito di CHF 250'000.- (IVA compresa) per gli approfondimenti richiesti e l'allestimento della documentazione finale della variante del Piano regolatore, relativa al Piano particolareggiato del Nuovo Quartiere Officine (PP-QO).

Con ogni ossequio.

PER LA COMMISSIONE DEL PIANO REGOLATORE, AMBIENTE ED ENERGIA

Massimiliano Arif Ay

Fabio Briccola

Claudio Buletti, relatore

Manuel Della Santa

Luca Madonna

Matteo Mozzini

Davide Pedrioli, relatore

Enrico Zanti

