

Bellinzona, 7 maggio 2014

MESSAGGIO MUNICIPALE NO. 3815
RICHIESTA DI CREDITO PER L'ACCOMPAGNAMENTO
NELL'ELABORAZIONE DELLA VARIANTE DI PIANO
REGOLATORE CON OGGETTO I BENI CULTURALI DA
PROTEGGERE SU TERRITORIO COMUNALE

Commissioni competenti:

- Commissione del Piano regolatore
- Commissione della Gestione

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

il presente Messaggio ha un duplice scopo: da un lato, serve a chiedere il finanziamento per il necessario accompagnamento tecnico nella procedura di variante di Piano regolatore tesa a completare l'elenco dei beni culturali meritevoli di protezione su territorio comunale; dall'altro, permette il coinvolgimento preventivo del Consiglio comunale e dei singoli gruppi politici su un tema assai delicato e rilevante.

1. PREMESSE

1.1 Quadro legale e competenze a livello cantonale e comunale

In base all'art. 20 della Legge cantonale sulla protezione dei beni culturali (LBC), la decisione di proteggere beni immobiliari degni di tutela è presa, sentito il preavviso della Commissione dei beni culturali (CBC), nell'ambito dell'adozione dei piani regolatori comunali. Il Dipartimento del Territorio (DT), di regola nell'esame preliminare della corrispondente variante di piano regolatore, indica quali sono gli immobili d'interesse cantonale da proteggere e si esprime sulle proposte relative ai beni d'interesse locale elaborate dal Comune (art. 15 RBC). La decisione di istituire la tutela dei beni culturali d'interesse cantonale è presa dal Consiglio di Stato in sede d'approvazione del piano regolatore comunale (art. 20 cpv. 3 LBC), mentre quella relativa ai beni culturali d'interesse locale spetta al Legislativo comunale.

La distinzione fra beni culturali protetti d'interesse cantonale e quelli d'interesse locale, oltre che su una differente portata dei singoli oggetti (importanza cantonale per i primi e solo locale per i secondi) e per la definizione delle competenze nell'adozione della tutela (il Consiglio di Stato per i primi; il Consiglio comunale per i secondi), è di rilievo anche per le eventuali conseguenze finanziarie che un vincolo di protezione dovesse portare con sé. Un'eventuale indennità di espropriazione materiale in caso di limitazione particolarmente grave dell'uso attuale o prevedibile di un fondo sottoposto a tutela va a carico del Comune per i vincoli a protezione di beni d'interesse locale e del Cantone per quelli d'interesse cantonale. Per la suddivisione degli oneri di partecipazione ai costi di manutenzione, conservazione e restauro dei beni protetti si rinvia all'art. 8 LBC.

1.2 Stato attuale

Nei documenti del 2005 sottoposti per l'esame preliminare al DT nell'ambito dell'ultima revisione del Piano del paesaggio del Piano regolatore di Bellinzona erano stati ripresi solo i beni culturali cantonali e locali che già erano protetti. Il Comune non aveva elaborato nuove proposte di tutela, in particolare per il patrimonio dell'edilizia civile del XIX / inizio XX secolo. Da parte sua, il DT, nell'esame preliminare del 29 novembre 2006, ha chiesto di tutelare sul piano cantonale alcuni edifici del Moderno 1920-1980 (settore del patrimonio per il quale gli studi e gli approfondimenti erano in via di elaborazione), mentre per quanto attiene ai beni culturali di epoca precedente ha proposto soltanto alcuni edifici ecclesiastici, specificando che l'UBC non era ancora in grado di fare delle proposte di nuove tutele, dal momento che *«il Servizio inventario dell'UBC sta eseguendo una catalogazione generale degli edifici meritevoli di studio esistenti sul territorio del comune. Da questo censimento usciranno indicazioni su edifici degni di essere protetti sul piano locale o, in qualche caso, cantonale»*.

In altre parole, nel 2006 il censimento dei beni culturali per il territorio di Bellinzona, strumento indispensabile per conoscere e, se del caso, proteggere il patrimonio architettonico e artistico, era ancora in elaborazione da parte dei preposti Uffici cantonali, sia dal punto di vista tecnologico (elaborazione del Sistema informativo dei beni culturali), sia dal punto di vista pratico (raccolta sistematica delle informazioni). Peraltro, le autorità cantonali e comunali definiscono e stabiliscono i beni culturali protetti sul piano cantonale e locale (inventario dei beni culturali ai sensi degli art. 42 e 43 LBC) proprio fondandosi sulle informazioni del censimento.

Lo stesso preavviso dipartimentale del 2006 indicava inoltre l'importanza dell'edilizia otto/novecentesca, in particolare quella di Ravecchia, del quartiere di San Giovanni e della zona di via Vela, che *«meritano particolare attenzione per la notevole e razionale impostazione urbanistica e per i significativi contenuti architettonici»*. Il DT segnalava inoltre che talune scelte urbanistiche potevano contrastare con la protezione dei beni culturali e che in alcune aree sarebbe stato opportuno proporre misure di valorizzazione e protezione di tali beni.

Nei documenti inviati nel 2008 dal Comune per l'approvazione del Piano del paesaggio attualmente in vigore sono così stati inseriti i beni culturali che già erano tutelati, gli edifici del Moderno proposti dal Cantone, alcuni edifici ecclesiastici e il complesso di case monofamiliari con giardini costruiti negli anni 1920-25 in via Motta, per un totale di 53 beni culturali protetti d'interesse cantonale di cui 23 parziali (non vertenti cioè sull'intero bene, ma soltanto su un suo elemento particolare) e 33 d'interesse locale.

1.3 Richieste d'intervento e stato della procedura

Con uno scritto dell'11 marzo 2013 la Sezione dello sviluppo territoriale (SST), ripercorrendo quanto indicato al precedente punto 1.2, ha inteso sottolineare che *«la revisione dell'elenco dei beni culturali conclusa con l'approvazione della revisione del piano del Paesaggio del 2010, non si è concretizzata in una vera e generale protezione per le costruzioni del XIX - inizio XX secolo, consistente e ben conservato a Bellinzona»*, caldeggiando l'elaborazione di una variante di PR che permetta di adeguatamente proteggere almeno alcuni di questi edifici.

A seguito di incontri fra il Comune e il preposto Ufficio dei beni culturali (UBC), antecedenti e immediatamente successivi a quello scritto da parte del Cantone, è stato di principio concordato l'iter per giungere a una variante di PR che tenga conto di un maggior numero di espressioni di architettura del XIX e XX secolo rispetto a quanto già oggi protetto. Per fare ciò, com'è stato il caso di Lugano e recentemente a Locarno, l'UBC ha aggiornato la propria banca dati e completato il censimento dei beni storici di Bellinzona (fra aprile e luglio 2013), ha proceduto – con il coinvolgimento della CBC – ad effettuare i sopralluoghi dei beni censiti (fra luglio e novembre 2013) e ha infine allestito la **documentazione tecnica formale** con le proposte (vincolanti) di beni culturali da proteggere a livello cantonale e quelle fra cui invece valutare i beni da proteggere a livello locale.

La documentazione tecnica dell'UBC è giunta al Municipio lo scorso 6 maggio 2014. Il presente Messaggio fa immediatamente seguito a quell'importante invio da parte del Cantone, con la richiesta di credito per l'accompagnamento tecnico nel prosieguo della procedura e il coinvolgimento, anche politico, del Consiglio comunale sul tema.

A titolo abbondanziale si ricorda che, quando già l'iter di cui sopra era in atto, sono state presentate una mozione (la numero 320 del 25 aprile 2013), una petizione (depositata il 21 agosto 2013) e un'iniziativa popolare (con firme depositate il 10 febbraio 2014), tutte postulanti una maggiore tutela dei beni culturali, e in particolare delle ville storiche, presenti sul territorio del Comune di Bellinzona. L'iniziativa popolare è stata dichiarata irricevibile per violazione del principio dell'unità della materia e incompatibilità con il diritto cantonale e federale.

2. LA DOCUMENTAZIONE TECNICA TRASMESSA DALL'UBC AL COMUNE IL 6 MAGGIO 2014

Con invio del 6 maggio 2014, l'Ufficio cantonale dei beni culturali ha trasmesso al Municipio il risultato del lavoro di censimento e analisi da esso effettuato con il coinvolgimento e l'accordo della Commissione cantonale dei beni culturali, contenente l'elenco dei beni culturali da proteggere sul piano cantonale e quelli fra cui valutare i beni da tutelare sul piano locale.

La documentazione è composta dalle schede tecniche e fotografiche dei singoli beni, dai piani di situazione e da una lettera accompagnatoria riassuntiva delle basi legali e del lavoro svolto.

Dei ca. 900 beni d'interesse storico-culturale nel frattempo censiti dal Servizio inventario dell'UBC, **86 sono già protetti dal PR attuale** (53 d'interesse cantonale e 33 d'interesse locale). Con l'invio del 6 maggio 2014 l'UBC **propone una nuova protezione sul piano cantonale per 13 beni** (11 integrali – con oggetto tutto il bene – e 2 parziali – solo una parte del singolo bene) e **ne indica altri 309** (272 integrali e 37 parziali) come potenzialmente degni di protezione, **fra i quali valutare quelli nuovi da tutelare sul piano comunale**. I rimanenti oggetti censiti non sono proposti per un'eventuale tutela, in quanto giudicati non degni di protezione ai sensi della LBC.

Dei 309 beni (272 integrali e 37 parziali) indicati dall'UBC fra i quali valutare quelli da proteggere sul piano comunale, un centinaio si trovano nel perimetro di rispetto del Centro storico e quindi, di fatto, già tutelati dalle relative disposizioni del Piano particolareggiato del Centro Storico, mentre i restanti sono distribuiti nelle diverse altre zone della Città, in particolare nei quartieri San Giovanni, Vela e Ravecchia. L'UBC li ha suddivisi nelle seguenti categorie: architettura industriale (6), architettura militare (2), architettura religiosa (12), architettura rurale (4, di cui 1 parziale), edifici di servizio (29), elementi architettonici (8, di cui 4 parziali), giardini (1), manufatti (23), palazzine (80), parti architettoniche (33, di cui 32 parziali), residenze singole (109), vie storiche (2).

3. PROSIEGUO DELLA PROCEDURA

Il Comune ha l'obbligo di attuare una revisione del Piano regolatore che permetta una vera ed efficace protezione delle costruzioni d'importanza storico-architettonica, tenendo presente il giudizio di valore espresso dal censimento dei beni culturali. Il Comune deve inoltre considerare l'inventario degli insediamenti svizzeri da proteggere d'importanza nazionale (ISOS) che per Bellinzona, oltre al nucleo storico di origine medioevale, annovera gruppi edilizi e singoli stabili, per i quali deve essere almeno approfondita la possibilità della conservazione della sostanza.

Sulla base della documentazione tecnica trasmessa dall'UBC, il Comune è tenuto a riprendere in una variante di PR le proposte di tutela di beni culturali d'interesse cantonale, mentre per quelli segnalati d'interesse locale è chiamato a valutare quali effettivamente proteggere in base a scelte giustificate e ponderate.

Per fare ciò, oltre alle normali competenze per l'elaborazione di una variante di Piano regolatore, già presenti all'interno dell'amministrazione comunale, il Municipio ritiene necessario disporre di conoscenze specifiche nel campo dei beni culturali e creare da subito le basi per un ampio coinvolgimento di chi dovrà poi adottare la variante di Piano regolatore in questione (il Consiglio comunale). Se per i beni per i quali è proposta una tutela cantonale, il Comune deve limitarsi a recepire le indicazioni fornitegli dall'UBC, per quelli che entrano in considerazione per un'eventuale protezione a livello locale è invece necessario approfondire tutti gli aspetti legati alla loro tutela, come la ponderazione – anche di carattere finanziario – di ogni caso di vincolo e la ricerca delle migliori soluzioni a livello pianificatorio e urbanistico. Il Comune dovrà determinarsi autonomamente su quali beni tutelare a livello locale in base a criteri ben precisi, quali ad esempio il valore intrinseco del singolo oggetto (valore architettonico, interesse tipologico, memoria storica, integrità, stato di conservazione, ecc.) e il valore urbanistico e funzionale (situazione urbanistica, aderenza agli indirizzi di PR, difficoltà della gestione del vincolo, limitazioni d'uso, ecc.), andando cioè al di là di quanto fatto dall'Ufficio dei beni culturali, il quale ha formulato le proprie proposte, appunto ancora da valutare per i beni di interesse locale, quasi esclusivamente in base a elementi intrinseci, in particolare di carattere storico-architettonico.

Com'è stato il caso per gli altri Comuni che hanno già affrontato un simile esercizio, il Municipio immagina quindi di procedere, nell'ambito dell'elaborazione della variante di Piano regolatore, già in atto, con una **prima fase di ponderazione e selezione dei singoli oggetti che l'UBC ha segnalato come degni di protezione a livello locale**, poggiandosi sulla consulenza esterna di un architetto pianificatore con esperienza in simili procedure di protezione di beni culturali.

Oltre a ciò, si immagina di istituire sin dall'inizio, in base all'art. 91 LOC, una Commissione municipale speciale (formata da membri del Municipio e del Consiglio comunale) che segua quel lavoro di analisi del consulente esterno e sia da lui coinvolta, in modo da arrivare con una proposta al Municipio di beni culturali da tutelare a livello locale, già quanto più possibile ponderata in base ai criteri suesposti.

Il Municipio valuterà poi quella proposta, sottoponendone la **versione finale al DT per la necessaria analisi preliminare** (art. 25 Lst), sulla cui base verrà effettuata **l'informazione alla popolazione** (art. 26 Lst) e, infine, allestito e licenziato il **Messaggio municipale di variante di Piano regolatore** all'attenzione del Consiglio comunale.

La procedura di **adozione** da parte del Consiglio comunale e di **approvazione** del Consiglio di Stato, così come quella di eventuali ricorsi ad istanze superiori, segue poi l'iter di una normale variante di Piano regolatore (art. 27 e segg. Lst).

4. COSTI

In aggiunta ai normali costi interni dei funzionari coinvolti, sono da considerare i costi del consulente esterno e le indennità della Commissione municipale speciale, che il Municipio, al pari dell'iter proposto, sottopone a codesto lodevole Consiglio comunale per approvazione preventiva.

4.1 Operatore tecnico esterno

Lo specialista esterno dovrà elaborare, come da piano realizzativo indicato al successivo punto 5, in base ai criteri di valutazione indicati al precedente punto 3 e con il coinvolgimento della Commissione municipale speciale e del Municipio, una proposta ponderata di protezione dei beni culturali d'interesse locale con i relativi atti da trasmettere per esame preliminare al DT e, successivamente, formanti il Messaggio municipale di variante di PR da sottoporre al Consiglio comunale.

L'analisi avrà per oggetto principalmente i beni d'interesse locale da ponderare fra i 309 (272 integrali e 37 parziali) segnalati nella documentazione dell'UBC, sia che si tratti di edifici privati, sia pubblici. Anche se la decisione di protezione dei 13 beni proposti per una nuova tutela sul piano cantonale è di competenza del Consiglio di Stato, il Comune è pure lui chiamato ad esprimersi in merito alla loro protezione nell'ambito della procedura di variante di Piano regolatore, motivo per cui l'analisi dovrà comprendere anche quegli oggetti d'interesse cantonale.

Per quantificare il costo di tale mandato è stata chiesta un'offerta a un architetto pianificatore che ha esperienza in simili procedure, da cui sono emersi i seguenti importi:

- per la consulenza nella scelta dei beni da tutelare a livello locale e l'allestimento della documentazione da sottoporre al DT per l'esame preliminare (fase I del piano realizzativo indicato al successivo punto 5): un costo complessivo arrotondato di CHF 47'000.-- (IVA e spese incluse);
- per l'elaborazione degli atti di variante di PR sulla base dell'esame preliminare del DT e dell'informazione pubblica da sottoporre al Consiglio comunale (fase III del piano realizzativo indicato al successivo punto 5): un costo complessivo arrotondato di CHF 19'000.-- (IVA e spese incluse),

per un **totale complessivo di CHF 66'000.--** (IVA e spese incluse).

4.2 Commissione municipale speciale

Il Municipio ritiene importante affiancare al consulente esterno sin da subito una sua Commissione consultiva ai sensi degli art. 91 LOC e 70 cpv. 1 del Regolamento comunale, in modo da idealmente creare in anticipo il necessario consenso attorno a un'analisi tanto delicata, anticipare il coinvolgimento di chi sarà successivamente chiamato ad approvare la variante di PR e arrivare con una proposta al Municipio di beni culturali da tutelare a livello locale, già quanto più possibile ponderata in base ai vari criteri di cui sopra.

Nelle intenzioni del Municipio la Commissione dovrà essere composta di membri del Municipio e del Consiglio comunale ed essere rappresentativa delle diverse sensibilità politiche presenti in Consiglio comunale.

Considerato che sulla base dell'art. 86 cpv. 3 del Regolamento comunale i membri del Consiglio comunale hanno diritto a un'indennità di CHF 80.-- ciascuno per seduta, si ipotizza un **costo complessivo (arrotondato) di CHF 5'000.--**.

M.M.N. 3815 Richiesta di credito per l'accompagnamento nell'elaborazione della variante di Piano regolatore con oggetto i beni culturali da proteggere su territorio comunale

4.3 Ricapitolazione dei costi e credito richiesto

Operatore esterno

Fase I del piano realizzativo indicato al successivo punto 5

onorario	CHF	42'000.--
IVA (8%)	CHF	3'460.--
spese	CHF	1'250.--
Totale consulenza esterna fase I (onorario, IVA e spese)	CHF	46'710.--

Fase III del piano realizzativo indicato al successivo punto 5

onorario	CHF	17'000.--
IVA (8%)	CHF	1'400.--
spese	CHF	500.--
Totale consulenza esterna fase III (onorario, IVA e spese)	CHF	18'900.--

Commissione municipale

Indennità per sedute (arrotondato) CHF 5'000.--

TOTALE CHF 70'610.--

CREDITO RICHIESTO (arrotondato)	CHF 71'000.--
--	----------------------

5. PROGRAMMA REALIZZATIVO (INDICATIVO)

A partire dal conferimento del mandato al consulente esterno e dalla nomina della Commissione municipale speciale, successivi all'approvazione e alla crescita in giudicato della decisione del Consiglio Comunale con oggetto il presente Messaggio, si può ipotizzare la seguente tempistica indicativa di realizzazione, che dipende ancora da diversi fattori imponderabili, quali ad esempio la disponibilità dei membri della Commissione, il ritmo delle riunioni e le problematiche che sorgeranno dalle analisi che verranno effettuate.

Tappe di lavoro

Mesi

Fase I (dalla crescita in giudicato dell'approvazione del presente MM fino alla proposta per l'esame preliminare al DT)

Conferimento mandato di consulenza esterna, coordinazione con DTM, impostazione e organizzazione del lavoro, raccolta e presa di conoscenza della documentazione trasmessa dall'UBC e banca dati; nomina e riunione iniziale Commissione municipale; prima sommaria analisi e categorizzazione dei beni

ca. 1

M.M.N. 3815 Richiesta di credito per l'accompagnamento nell'elaborazione della variante di Piano regolatore con oggetto i beni culturali da proteggere su territorio comunale

Analisi dettagliata e sopralluoghi di verifica, riunione intermedia con Commissione municipale ca. 2

Verifica potenzialità edificatorie residue + soluzioni urbanistiche; ulteriori eventuali verifiche sul posto e riunione intermedia con Commissione municipale ca. 1

Stesura proposte di protezione con piani, tabella e rapporto, riunioni intermedie con Commissione municipale, versione finale al Municipio, approvazione ca. 2

Totale intermedio fase I ca. 6

Fase II (esame preliminare del DT)

Esame preliminare da parte del DT (i tempi sono difficilmente preventivabili e dipendono dal carico di lavoro degli uffici cantonali e dalle problematiche che dovessero sorgere durante l'analisi preliminare) da 6
a 12

Totale intermedio fase II da 6 a 12

Fase III (dall'arrivo dell'esame preliminare del DT fino al MM di variante di PR)

Valutazione esito esame preliminare e riunione Commissione municipale ca. 1

Verifica delle eventuali modifiche, aggiornamento incarto e riunioni Commissione municipale e Municipio ca. 1

Informazione pubblica ca. 1

Valutazione informazione pubblica, riunione Commissione municipale e Municipio, preparazione atti formali di variante PR (MM, rapporto di pianificazione, piani variante) ca. 1

Totale intermedio fase III ca. 4

Totale indicativo fasi I, II e III

(dalla crescita in giudicato dell'approvazione del presente MM fino al licenziamento del MM di variante di PR) fra 16 e 22 mesi

Seguono poi la procedura di adozione da parte del Consiglio comunale (analisi e rapporti commissionali, discussione e voto in CC), procedura di pubblicazione, procedura di approvazione da parte del Consiglio di Stato ed eventuali procedure di ricorso dinnanzi ad istanze superiori con tempistiche non preventivabili (di solito fra 1 e 4 anni, a seconda dell'eventuale presentazione di ricorsi o meno).

6. MISURE A SALVAGUARDIA DELLA PIANIFICAZIONE

Allo scopo di evitare che durante la procedura sopra descritta possa modificarsi lo stato di fatto dei fondi e dei relativi beni che in base alla documentazione trasmessa dall'UBC entrano in considerazione per una protezione quali beni culturali d'interesse cantonale o, eventualmente, d'interesse locale, la Legge sullo sviluppo territoriale prevede delle misure a salvaguardia della pianificazione.

Per singoli casi, su invito dell'autorità cantonale, il Municipio ha già deciso la **sospensione**, possibile per un massimo di 2 anni, di domande di costruzione potenzialmente in contrasto con la procedura di tutela in atto, ciò che continuerà ad essere fatto, ponderando ogni caso concreto.

Il Municipio valuterà inoltre l'istituzione di una **zona di pianificazione** ai sensi dell'art. 57 Lst con oggetto i fondi su cui si trovano i beni inseriti nell'elenco trasmesso dall'UBC. In base ad essa *«al suo interno nulla può essere intrapreso che possa rendere più ardua la pianificazione dell'utilizzazione»* e *«le domande di costruzione in contrasto con gli obiettivi del piano in formazione sono decise negativamente»* (art. 61 cpv. 2 e 3 Lst). La durata massima è di 5 anni, eventualmente prorogabile di altri 2. In base allo sviluppo dell'iter descritto ai punti precedenti, si deciderà quando, con quale durata e su quali beni o categorie di beni istituire una simile misura.

Per le considerazioni espresse e fatto riferimento ai documenti indicati, codesto lodevole Consiglio comunale è invitato a voler

risolvere:

1. È concesso al Municipio un credito di CHF 71'000.-- (spese e IVA incluse) per l'accompagnamento da parte di un operatore tecnico esterno e di una Commissione municipale speciale nell'ambito dell'elaborazione di una variante di Piano regolatore che protegga i beni culturali, per i quali i competenti servizi cantonali hanno proposto una tutela sul piano cantonale e che operi una scelta ponderata fra quelli proposti per una protezione a livello comunale.

M.M.N. 3815 Richiesta di credito per l'accompagnamento nell'elaborazione della variante di Piano regolatore con oggetto i beni culturali da proteggere su territorio comunale

2. Ai sensi dell'art. 13 cpv. 3 LOC, il corrispondente credito decadrà se non verrà utilizzato entro un anno dalla crescita in giudicato di tutte le decisioni relative a procedure previste dalle leggi per rendere operativa la presente risoluzione.

Con ogni ossequio.

PER IL MUNICIPIO
Il Sindaco: Mario Brandi Il Segretario: Philippe Bernasconi

