

Messaggio

numero

7719

data

17 settembre 2019

Dipartimento

TERRITORIO

Concerne

Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 14 marzo 2019 presentata da Fabio Käppeli, Claudio Franscella e cofirmatari "Armonizzare le regole dell'ordinamento territoriale del piano di Magadino"

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

il Piano di Magadino ha da lungo tempo suscitato interesse e discussioni, per la sua posizione geografica centrale, per la ricchezza dei contenuti e delle funzioni, per la necessità di conciliare e di fare interagire vocazioni differenti (insediativa, agricola, naturalistica, ricreativa, paesaggistica). Negli ultimi 30 anni questo interesse è cresciuto, in funzione degli sviluppi delle infrastrutture legate alla mobilità e alla presenza di aree urbanizzate con contenuti diversi (residenziali, commerciali e industriali).

Nei primi anni '90 il Governo - conscio del grande valore del Piano e consapevole della trasformazione che esso stava subendo – si fece promotore dell'elaborazione di un concetto di sviluppo comprensoriale. Il concetto fu posto in consultazione una prima volta nel 1995: ottimizzato, fu validato attraverso un Piano di coordinamento territoriale (1998) e in seguito integrato in una prima versione di una scheda del Piano direttore (R11), che, in modo innovativo, integrava e orientava verso obiettivi chiari e coerenti l'evoluzione futura del Piano di Magadino. I contenuti della scheda furono nuovamente dibattuti pubblicamente, prima della loro approvazione da parte del Consiglio di Stato nel 2003 e della Confederazione nel 2005.

L'attuazione della scheda iniziò immediatamente: da un lato lo sviluppo urbano dei comuni dovette rispettare i principi che vi erano ancorati (si ricorda che il Piano direttore è uno strumento che vincola le autorità a tutti i livelli), dall'altro il Governo e il Parlamento si attivarono per dare concretezza a progetti ritenuti centrali per il conseguimento degli obiettivi posti: in un unico messaggio, nel 2007 furono stanziati i crediti per la progettazione del collegamento stradale A2/A13 e per l'elaborazione di un Piano di utilizzazione cantonale volto ad istituire il Parco del Piano di Magadino. L'evoluzione di questi due progetti è nota: il primo, sottoposto a votazione popolare, fu bocciato, costringendo il Cantone alla ricerca di un nuovo tracciato e un nuovo progetto (ora in fase di elaborazione conclusiva, in vista della consegna alla Confederazione prevista a fine anno), il secondo fu adottato dal Governo nel 2012 e approvato dal Parlamento nel 2014.

La realtà del Piano di Magadino era e resta complessa. Tuttavia, grazie al lungo e democratico lavoro svolto negli ultimi 19 anni e ai documenti prodotti – in particolare la scheda di PD e il PUC del Parco del Piano, non vi è confusione al riguardo dei vincoli esistenti e sulle modalità attraverso le quali occorre gestirli per risolvere gli inevitabili conflitti tra utilizzi e funzioni che caratterizzano questo comprensorio.

I citati documenti forniscono peraltro un quadro chiaro dei vincoli di carattere federale che interessano il Piano di Magadino:

- per il settore agricolo valgono le disposizioni riguardanti il rispetto del contingente SAC (superfici per l'avvicendamento colturale) fissate nello specifico Piano settoriale;
- Per il settore dell'aviazione valgono le disposizioni riguardanti il Piano settoriale dell'infrastruttura aeronautica (PSIA) con la relativa scheda riguardante l'aerodromo di Locarno;
- per la mobilità valgono i contenuti dello specifico Piano settoriale dei trasporti, segnatamente la parte infrastruttura ferroviaria e quella dell'infrastruttura stradale (dove confluirà, dal 2020, il collegamento A2/A13);
- per il settore naturalistico valgono le disposizioni dell'Inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali (IFP), dei paesaggi palustri d'importanza nazionale (Zone palustri, ZP) e di biotopi d'importanza nazionale (paludi, zone golenali, siti d'anfibi). Per il loro pregio naturalistico e ornitologico, le Bolle di Magadino sono inoltre riconosciute in Inventari e Convenzioni internazionali (da citare in particolare la Convenzione di Ramsar, dal 1982 e, dal 2001, il riconoscimento quale Riserva d'importanza internazionale e nazionale d'uccelli acquatici e migratori)

Il quadro sopraelencato mostra la necessità di interazione tra i diversi livelli istituzionali (federale, cantonale, locale) nel governo di un territorio come il Piano di Magadino. La mozione qualifica tali rapporti in termini esclusivamente negativi. Gli interventi della Confederazione sarebbero vere e proprie ingerenze, fondate per di più su regole disordinate, irrispettose del lavoro e degli strumenti pianificatori esistenti una forma di tutela della Confederazione nei confronti del Cantone.

Il Governo non condivide una simile valutazione. L'interazione tra diversi livelli istituzionali sono parte integrante e caratterizzante del funzionamento di uno Stato federale, così come lo sono momentanee e accidentali tensioni politiche legate a specifici temi o progetti. Non vanno inoltre dimenticati i vantaggi: il Cantone Ticino, nel prossimo quinquennio, riceverà oltre 21 mio di aiuti federali per opere a favore della protezione della natura, mentre i costi delle Bolle di Magadino sono già ora coperti nella misura del 65% da Berna. La stessa realizzazione del collegamento A2/A13 senza la Confederazione non sarebbe economicamente sostenibile.

Non condivisibile è inoltre la valutazione di un quadro giuridico tale da inficiare la validità e l'efficacia degli strumenti pianificatori vigenti: i casi elencati nella mozione a sostegno di tale tesi – di certo delicati, ma le cui procedure sono ancora aperte - non giustificano una simile generalizzazione. Opportuno, a questo proposito, un accenno al collegamento ciclo pedonale Magadino-Gordola, con una nuova passerella su fiume Ticino. Contrariamente a quanto indicato nella mozione, tale collegamento non è stato bocciato dal Consiglio federale, bensì declassato da misura A (da realizzarsi in prima priorità e finanziabile dalla Confederazione) a misura C (misura non ancora prioritaria e con finanziamento non ancora garantito) nell'ambito della procedura di valutazione del Programma d'agglomerato del Locarnese. La Confederazione aveva ciò nondimeno in precedenza già approvato il principio del collegamento nell'ambito dell'esame della scheda del Piano direttore P7 Laghi e rive lacustri (approvazione federale 16.10.2013) e della scheda M10 Mobilità lenta (approvazione federale 26.09.2014). Nel rapporto d'approvazione del 2014, l'ARE chiedeva, come onere, che le nuove piste ciclabili all'interno di oggetti inseriti in inventari federali dei biotopi o dei paesaggi fossero progettate in modo da risultare compatibili con gli obiettivi di protezione degli oggetti.

La questione è aperta: il collegamento sarà ripreso nel Programma d'agglomerato di quarta generazione: vi saranno ulteriori trattative con la Confederazione per chiarire quali siano le condizioni per realizzare l'opera e accedere ai contributi federali.

Ricordiamo inoltre che progetto è stato presentato alla Confederazione dal Dipartimento del Territorio con il pieno appoggio della Fondazione Bolle di Magadino e delle associazioni ambientaliste, che lo idearono nell'ambito del progetto Delta Vivo nel 2005.

La mozione chiede, quale misura per riordinare la situazione menzionata, "di aggiornare l'Ordinanza per la protezione delle Bolle di Magadino e di intavolare a livello politico delle trattative con la Confederazione finalizzate a rendere conformi tutte le attuali regole di protezione del nostro paesaggio e della nostra natura che, specie nel piano di Magadino, sono in parziale contraddizione e appesantiscono, rendendola oltretutto poco credibile, la pianificazione approvata dal Gran Consiglio nel 2014".

L'Ordinanza sulla protezione delle Bolle di Magadino è un atto governativo cantonale: la decisione di proteggere le Bolle è stata presa dal Cantone nel 1974, prima dell'entrata in vigore delle disposizioni federali risalenti per lo più agli anni '90.

Come è noto l'Ordinanza è strutturata sulla gradualità della protezione suddivisa in tre zone (A,B e C) ciò ha permesso e permette tutt'ora di regolare e qualificare lo sviluppo di attività agricole, insediative, turistiche e artigianali in coerenza con le finalità di protezione della natura e del paesaggio.

Le disposizioni federali riguardanti la protezione di biotopi e di paesaggi, per le Bolle, non hanno modificato sostanzialmente i vincoli di utilizzazioni già fissati in precedenza a livello cantonale. Anche il perimetro del comprensorio soggetto all'Ordinanza è corretto e coerente con tali disposizioni, in particolare con il perimetro dell'oggetto 1802 dell'Inventario dei siti e Paesaggi d'importanza nazionale (IFP), che abbraccia i due delta del Ticino e della Verzasca.

L'aggiornamento dell'Ordinanza sulla protezione delle Bolle di Magadino per meglio chiarire il rapporto con le disposizioni federali non appare pertanto necessaria.

Quanto alle trattative con la Confederazione relative al Piano di Magadino, si ricorda che le stesse sono state intense sia nell'elaborazione della scheda di Piano direttore sia in quella del Piano di utilizzazione del Parco del Piano. Il processo partecipativo, oltre a coinvolgere popolazione, enti e attori territoriali interessati, ha pertanto coinvolto anche le autorità federali, che ne condividono i contenuti. Le regole d'uso del territorio sono chiaramente codificate nelle norme di attuazione e sono esplicitamente coordinate con le disposizioni federali, in particolare riferite alle zone palustri.

Il Consiglio di Stato continuerà a curare i rapporti con la Confederazione e conferma in ogni caso il proprio impegno nella ricerca di soluzioni costruttive con le autorità federali ai conflitti e alle divergenze che possono ancora sollevarsi rispetto progetti politicamente rilevanti.

Richiamato quanto espresso in precedenza, il Consiglio di Stato ritiene che la mozione non vada accolta.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Christian Vitta

Il Cancelliere, Arnoldo Coduri

Annessa: Mozione del 14 marzo 2019

MOZIONE

Armonizzare le regole dell'ordinamento territoriale del piano di Magadino

del 14 marzo 2019

Premessa

La storia e lo sviluppo delle attività antropiche nel comparto a lago del piano di Magadino sono state caratterizzate da importanti decisioni politiche del Governo e del Parlamento cantonale che, assieme ai comuni del piano e alle città di Locarno e Bellinzona, hanno strutturato il territorio. Se seguiamo l'evoluzione temporale di questo sviluppo possiamo iniziare con il primo progetto di bonifica agraria della prima parte del secolo scorso, bonifica che ha permesso di modernizzare anche le infrastrutture di mobilità: linea ferroviaria Bellinzona – Locarno/Gambarogno e le due strade cantonali di sponda destra e sponda sinistra.

Su questo comprensorio territoriale si è sviluppata l'agricoltura, i paesi hanno allargato le zone edificabili per la residenza ed il lavoro, alla foce della Verzasca è nata la zona turistica di valenza nazionale (compreso il Centro sportivo nazionale di Tenero), negli anni trenta è stato aperto l'aeroporto cantonale di Locarno (che sin dall'inizio ospita la scuola di volo di base dell'aviazione militare) e sono state realizzate importanti opere di indubbio interesse generale.

Altri grandi progetti sono rimasti sulla carta in quanto già allora la sensibilità territoriale ne aveva indicato l'incompatibilità: due fra tutti sono stati il progetto di porto di interscambio ferrovia/lago per le merci al "Carcale" di Gordola/Locarno e le nuove infrastrutture turistiche alla foce del Ticino.

Dalla bonifica del piano alla pianificazione del territorio

Tutto ciò letto in chiave moderna evidenzia come l'iniziale mancanza di una vera pianificazione territoriale, qui come in tutto il mondo occidentale, ha provocato qualche problema. Con l'intento di salvaguardare il paesaggio e la natura – sicuramente positivo – il Governo cantonale, basandosi sul buonsenso che la civiltà contadina ci ha tramandato, dalla fine degli anni settanta in poi ha promosso due progetti, ora datati e solo in parte atualizzati: la protezione delle Bolle di Magadino e il piano viario del Locarnese. Quest'ultimo è stata la prima vera pianificazione territoriale e, andando a completare il progetto di bonifica di inizio secolo, ha gettato le basi per l'ordinamento territoriale formalizzato nel Piano direttore cantonale del 1990 e nei primi progetti di PD del 1984 e del 1986.

Fin qui la gestione del territorio dell'intero comprensorio del piano di Magadino era diretta dal Governo cantonale che, d'intesa con le Autorità locali e – questo lo si può ben dire – l'economia regionale (agricoltura, turismo e secondario) aveva trovato soluzioni giudiciose ed equilibrate.

Nuova situazione data dall'ingerenza sempre più pressante della Confederazione

La svolta è arrivata – a nostro avviso – a fine anni ottanta quando la Confederazione ha iniziato a promulgare, a livello nazionale e non solo nel piano di Magadino, una serie di regolamentazioni di carattere ambientale (zone di protezione naturalistiche) e territoriale (Piano settoriale delle superfici agricole per l'avvicendamento culturale - SAC) che hanno, a nostro avviso, travisato in parte il sistema svizzero laddove le competenze in materia di pianificazione sono locali e cantonali e, soprattutto, spinto oltre ogni limite la dualità degli strumenti di gestione del territorio che dovrebbero porre la priorità sulla pianificazione formale, sia essa direttrice o di utilizzazione, delle singole regole di protezione paesaggistica e naturalistica (siano esse federali o cantonali).

Questo nuovo approccio della Confederazione è stato accolto (come vedremo in seguito) con un certo scetticismo da parte delle Autorità locali e, in parte, cantonale, le quali non hanno potuto far nulla (le prime) o poco (il Cantone), per opporvisi. Per contro piena adesione hanno dato le associazioni ambientaliste cantonali e federali, perché con le nuove regolamentazioni federali (in gran parte basate su procedure di presa di decisione dirigitiche che poco considerano le

situazioni locali e che sono soprattutto al di fuori di ogni vera e propria decisione democratica) si è permesso di bypassare l'equilibrio politico che in una moderna Società è dato dalle elezioni e non da altro.

Esemplare decisione del Governo negli anni novanta

La pronta e propositiva reazione del Governo a questo disordine di regole di gestione del territorio, che nel piano di Magadino si aggiungeva al quesito dell'attraversamento Alp Transit del comparto, è stata il progetto di piano comprensoriale dell'intero piano. Questo innovativo progetto, accettato dalla Confederazione e ritenuto esemplare per la sua valenza di pianificazione d'utilizzazione sovracomunale, si è poi ridotto alla metà del comprensorio: la parte centrale agricola, turistica e naturalistica.

Il lungo iter di questo progetto, passato per la coordinazione del tema dell'attraversamento Alp Transit del piano, e la scelta del tracciato della nuova A2/A13, a cui si è aggiunto il cambiamento della conduzione politica del Dipartimento del territorio, si è concluso con l'approvazione il 18 dicembre 2014 da parte del Gran Consiglio del PUC del parco del piano di Magadino.

A nostro avviso è questa la decisione politica centrale e democratica che ha coordinato, o perlomeno così è stato più volte affermato, tutti gli indirizzi d'uso del piano: agricoltura, natura, svago ed infrastrutture di mobilità.

Necessità di fare chiarezza negli strumenti di gestione del territorio

Invece così non è stato perché negli ultimi due anni in perlomeno due casi il PUC è passato in subordine alle regolamentazioni federali di tutela paesaggistica e naturalistica: il nuovo tracciato della A2/A13, benedetto – a questo punto è evidente – dalle associazioni ambientaliste che hanno visto la supremazia delle citate regole sulla pianificazione formale del territorio e la recentissima bocciatura da parte del Consiglio federale del progetto di nuovo collegamento ciclabile Magadino – Gordola.

In quest'ultimo caso l'Autorità federale se ne è fatta un baffo del PUC, costato al Cantone quindici anni di studi e valutazioni, e si è basata su due regolamentazioni federali di tutela del paesaggio e della natura: i paesaggi palustri (Oggetto no. 260, piano di Magadino), scaturiti dalla votazione popolare di fine anni ottanta "quaranta piazze d'armi bastano" e gli obiettivi di protezione delle riserve d'importanza internazionale e nazionale d'uccelli acquatici e migratori (ORUAM, oggetto no. 119 Bolle di Magadino).

A livello generale quest'ultima decisione scoperchia il vaso di Pandora, se così lo si può definire, del disordine di regole che dal profilo giuridico potrebbe anche essere sostenibile, ma che mette sotto tutela della Confederazione il Cantone, i Comuni ed i promotori di progetti pubblici (es. A2/A13) o privati che siano. È per certi versi una sorta di ritorno al passato dove la gestione ed il riordino del territorio, campo di competenza in Svizzera delle Autorità locali e cantonali, è in balia di chi meglio conosce la miriade di regole.

Per tutti questi motivi crediamo che sia giunto il momento di riordinare questa situazione laddove, nel pieno rispetto del nostro paesaggio e della nostra natura, si deve tuttavia avere un quadro giuridico chiaro che definisca gli indirizzi di sviluppo del territorio. Solo con una chiarezza a livello cantonale, ne siamo convinti, si potrà poi definire con la Confederazione la valenza ed i perimetri delle singole regolamentazioni federali che ora pullulano sul piano di Magadino.

In concreto si propone, come prima e chiara decisione che compete unicamente all'Autorità cantonale, di ridefinire le regole codificate come misura d'urgenza a fine anni settanta nell'Ordinanza cantonale di protezione delle Bolle di Magadino. Non pensiamo all'abolizione dell'Ordinanza, ma perlomeno all'aggiornamento delle tre zone di protezione che ora sono desuete e, soprattutto, non compatibili con la reale situazione. Basti pensare come all'interno di queste zone di protezione cantonali – poi sovrapposte a perimetri federali – la Confederazione stessa negli ultimi vent'anni ha investito in infrastrutture (Centro sportivo nazionale di Tenero e Base aerea di Locarno) più di trecento milioni di franchi, sia stato realizzato il nuovo centro sportivo del Gambarogno, vi siano allocate decine di ettari di zone campeggi o artigianali e – a ridosso, cioè

proprio sui limiti nord ed est – vi è l'attuale strada di collegamento del Locarnese con il Bellinzonese, la quale – curiosamente proprio su pressione degli ambienti ambientalisti – resterà con la nuova futura A2/A13.

Un problema che va risolto

I benefici per il nostro Cantone di questo approccio sono indiscutibili e vanno oltre la tematica del disordine degli strumenti di gestione del piano di Magadino. Tra questi vi sono:

- il riappropriarsi delle prerogative decisionali cantonali nel definire il futuro del nostro territorio;
- l'eliminazione dei conflitti formali dati dai perimetri, più che dalle specifiche finalità settoriali, delle regolamentazioni federali di tutela del nostro paesaggio e della nostra natura;
- il miglioramento della trasparenza e della democraticità dei ruoli e delle regole di governo territoriale con conseguente miglioramento dell'accettazione popolare delle misure di protezione ambientali federali;
- il rafforzamento del ruolo della Fondazione del parco del piano di Magadino.

Con la presente mozione si chiede pertanto al Consiglio di Stato di aggiornare l'Ordinanza per la protezione delle Bolle di Magadino del 1979 e di intavolare a livello politico con l'Autorità federale le trattative finalizzate a rendere conformi tutte le attuali regole di protezione del nostro paesaggio e della nostra natura che, specie nel piano di Magadino, sono in parziale contraddizione e appesantiscono, rendendola oltretutto poco credibile, la pianificazione di utilizzazione approvata dal Gran consiglio nel 2014.

Fabio Käppeli e Claudio Franscella
Battaglioni - Ferrari - Garzoli