

Allo spettabile
Municipio della Città di Lugano
Piazza della Riforma
6900 Lugano

Gandria, 29 agosto 2013

Oggetto: mappali no. 216, 217, 229, 230 e 728, sezione Gandria; domanda preliminare Piano di quartiere presentata dal sig. Claudio Lo Riso, in Paradiso.

L'Associazione VivaGandria **si oppone** alla domanda preliminare per il Piano di quartiere sui mappali sopracitati per i motivi esposti di seguito.

1) Il 13.1.2010 il Municipio della Città di Lugano ha respinto una prima domanda presentata dal signor Luca Pacchin nell'autunno 2008: fondò il suo diniego su contrasti rilevati con il Piano Regolatore e sull'opposizione cantonale, ritenuta parte integrante della decisione¹.

Rammentiamo che per i valori paesaggistici e monumentali che lo caratterizzano, il villaggio di Gandria è considerato:

- Sito pittoresco in base al Decreto legislativo sulla protezione delle Bellezze naturali (DBLN);
- Paesaggio di importanza nazionale secondo l'Inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali di importanza nazionale (IFP, oggetto n° 1812);
- Insediamiento svizzero di importanza nazionale secondo l'Inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere (ISOS).

Per formulare il suo rapporto - che costituisce il nocciolo dell'opposizione cantonale - l'Ufficio della natura e del paesaggio (UNP) si era perciò avvalso dei pareri della Commissione federale della natura e del paesaggio (CFNP) e della Commissione cantonale del Paesaggio (CP).

a) Nel preavviso del 2.10.2008 la CFNP si espresse in questi termini:

“L'edificazione oggetto di questo preavviso stravolgerebbe l'unicità del villaggio di Gandria. La siluetta verrebbe alterata in modo gravoso. La perdita dello spazio libero in oggetto tramite nuove edificazioni comporterebbe un contraccolpo violentissimo allo sviluppo armonioso ed al rispetto di quanto edificato nella storia dello sviluppo di questo incantevole borgo dal disegno estetico di assoluta unicità. Il progetto sottoposto non è dunque in alcun modo compatibile, e non lo sarà

¹ Avviso cantonale n° 62722 dei Servizi generali della Repubblica e Cantone Ticino, del 27 febbraio 2009

nemmeno in altra forma o modifica, a qualsiasi criterio oggettivo inerente allo sviluppo armonioso ed al rispetto degli spazi edificati e non edificati che formano l'insediamento d'importanza nazionale di Gandria. Il progetto non risulta quindi compatibile con gli obiettivi di protezione sopra menzionati". In conclusione, "il progetto presentato arrecherebbe un danno molto importante sia al paesaggio (oggetto IFP n. 1812) che al sito costruito ISOS d'importanza nazionale. La CFNP è dell'avviso che nessuna modificazione del progetto può permettere di ridurre il forte impatto negativo. La commissione sottolinea inoltre che tutti gli spazi oggi ancora liberi da costruzioni a Gandria devono essere imperativamente mantenuti non edificati per salvaguardare il paesaggio e il sito costruito d'importanza nazionale".

b) Nella presa di posizione dell'estate 2008 (verbale n° 16/2008) anche la CP si espresse in modo analogo, sostenendo che *"l'edificazione prevista solleva di principio grossi problemi di compatibilità paesaggistica e va pertanto evitata". A suo parere "il nucleo del paese merita di essere ulteriormente migliorato, dal profilo paesaggistico, attraverso la valorizzazione degli spazi non costruiti, segnatamente con il recupero e la gestione dei terrazzamenti tradizionali".* Invitò inoltre il Municipio di Lugano a voler rivedere le scelte pianificatorie della zona, ritenendo che *"le motivazioni a sostegno di tale scelta, adottata allorquando il Comune di Gandria non era ancora stato aggregato a Lugano, appaiono oggi non più sostenibili".*

c) L'Ufficio dei beni culturali (UBC) e la Commissione dei beni culturali (CBC) non ebbero facoltà di esprimersi compiutamente perché l'insediamento di Gandria, anche se oggetto ISOS d'importanza nazionale, *"non è attualmente sottoposto a vincoli ai sensi della Legge sulla protezione dei beni culturali del 13 maggio 1997".* Avvisarono però che *"il nucleo di Gandria rientra comunque in un primo elenco di insediamenti di cui è possibile ipotizzare una futura tutela a livello cantonale. (...) Una decisione formale per tutela, per il momento, non è ancora stata presa ma UBC e CBC stanno esaminando la richiesta formulata sotto forma di petizione da alcuni cittadini".* Quindi formalmente, in assenza di vincoli di protezione, UBC e CBC non avevano competenza per opporsi alla domanda di costruzione, ma nella sostanza dichiararono di condividere *"senza riserve la presa di posizione dell'Ufficio della natura e del paesaggio (UNP)".*

d) In base a queste premesse i Servizi generali del Cantone (in rappresentanza del Dipartimento del Territorio) giunsero a questa conclusione:

"In considerazione di quanto sopra esposto, il piano di quartiere presentato è preavvisato negativamente per i motivi d'inserimento paesaggistico riportati nel preavviso dell'Ufficio natura e paesaggio, ritenuto tuttavia che attualmente i mappali in oggetto sono inseriti in una zona edificabile prevista dal Piano Regolatore.

Riguardo la salvaguardia e la valorizzazione del paesaggio del nucleo di Gandria e ritenute le osservazioni formulate dalla Commissione federale della natura e del paesaggio, il Municipio è invitato a valutare se le motivazioni a suo tempo adottate per giungere all'attuale situazione pianificatoria (necessità di garantire uno sviluppo demografico ad un piccolo Comune) siano a tutt'oggi ancora valide in particolare alla luce anche dei recenti processi di aggregazione.".

e) Nella sua risoluzione negativa del 13 gennaio 2010 il Municipio introdusse un ulteriore motivo di diniego, avendo ravvisato la mancata osservanza delle disposizioni dell'art. 20 delle Norme di attuazione del Piano Regolatore (NAPR)

di Gandria. Ritenne infatti che il progetto si discosta *“dall’obbiettivo d’inserimento nel contesto, che si prefigge il PR, che vuole il rispetto delle caratteristiche architettoniche e paesaggistiche del nucleo di Gandria. Secondo il Municipio il progetto non tiene conto del sopraccitato obbiettivo del PR, in quanto il linguaggio architettonico, le volumetrie, i materiali e le caratteristiche formali degli edifici si addicono ad una zona residenziale ordinaria, ma non al delicato contesto del territorio di Gandria, nel quale dev’essere data particolare attenzione all’impatto volumetrico del complesso, alla necessità di formare un’edificazione che dialoga con la sostanza edilizia esistente ed anche alla forma ed ai materiali delle facciate, nelle quali per le aperture deve prevalere la dimensione verticale su quella orizzontale. Si tratta in sostanza di realizzare un progetto che si inserisca in modo armonioso nel tessuto edilizio di Gandria e che nel contempo permetta di salvaguardare importanti valori paesaggistici che caratterizzano il territorio del villaggio risalente al ‘400”.*

Non si pronunciò in merito all’invito del Cantone per la revisione della pianificazione della zona.

2) Riteniamo che tutte le considerazioni sopraccitate, che hanno portato al diniego della prima domanda di licenza preliminare, siano applicabili anche per il nuovo progetto che, pur proponendo alcune differenze formali, per quanto riguarda l’impatto nel territorio, le volumetrie, la SUL proposta e il linguaggio architettonico è sostanzialmente simile a quello presentato nel 2008. Dato che nella loro domanda di licenza preliminare, a parte la volumetria complessiva e le altezze di alcune sezioni, il progettista e il proprietario non hanno ritenuto necessario fornire altre indicazioni di misura, non è purtroppo possibile esaminare in dettaglio il progetto presentato. Deploriamo e riteniamo inammissibile l’assenza di informazione essenziali per definire un giudizio. Ma i pochi dati messi a disposizione permettono già ora di rilevare che alcuni blocchi della costruzione avranno un’altezza dal suolo di circa 17 metri, invece dei 12 dichiarati, quella massima consentita dal PR. La collocazione degli edifici richiederà lo scavo di 17.000 mc di roccia, un’operazione che pregiudicherà in modo grave la situazione orografica di una zona estremamente delicata. Inoltre dopo il diniego pronunciato nel 2010 sono subentrati nuovi dispositivi che contribuiscono a meglio precisare il quadro giuridico-legale delle misure di protezione.

a) Una decisione del Tribunale federale (DTF 135 II 209 del 1° aprile 2009, la cosiddetta DTF Rüti) ha stabilito che *“per i Cantoni (e i Comuni) vige l’obbligo di tener conto degli inventari federali”* anche *“nell’adempimento di compiti dei Cantoni (e dei Comuni)”*. In seguito la Confederazione ha diffuso le proprie raccomandazioni per illustrare ai Cantoni e ai Comuni la portata e le conseguenze di quella decisione. Con queste raccomandazioni², gli uffici responsabili degli inventari federali – l’Ufficio federale dell’ambiente (UFAM) per l’IFP, l’Ufficio federale della cultura (UFC) per l’ISOS e l’Ufficio federale delle strade (USTRA) per l’IVS – come pure l’Ufficio federale per lo sviluppo territoriale (ARE), competente per l’esame dei piani direttori cantonali - hanno preso spunto dalla DTF Rüti per illustrare le modalità di concretizzazione degli

² Raccomandazioni concernenti la presa in considerazione degli inventari federali secondo l’articolo 5 LPN nei piani direttori e nei piani di utilizzazione, del 15 novembre 2012.

inventari federali nei piani direttori e nei piani di utilizzazione. Finora vi erano divergenze di opinione sull'obbligo o meno di rispettare gli inventari federali menzionati anche *al di fuori* dell'adempimento di compiti della Confederazione. Con la DTF Rùti del 2009, il Tribunale federale ha confermato che gli inventari federali vanno tenuti in considerazione non solo nell'adempimento dei compiti della Confederazione, bensì anche nell'adempimento dei compiti dei Cantoni e dei Comuni. In sostanza i vincoli derivanti dagli inventari federali vanno considerati nell'allestimento dei Piani direttori cantonali e dei Piani Regolatori comunali; in caso di inadempienza la Confederazione può intervenire per farli rispettare.

Nel caso in esame questa decisione è particolarmente rilevante per quanto riguarda l'applicazione dell'ISOS. Nell'ambito dell'esame della prima domanda di licenza preliminare, l'ISOS non fu considerato perché il periodo di valutazione era antecedente alla DTF Rùti del 2009. Nella nuova situazione l'ISOS dovrà essere preso in considerazione, dando così facoltà di esprimersi anche a UBC e CBC.

Ricordiamo che nella scheda ISOS di Gandria i mappali di cui viene richiesta l'edificazione sono inseriti nell'intorno circoscritto Ci II, descritto come *"ripido ciglio prativo, a macchia e con alberi da frutto, in parte terrazzato, un tempo coltivato"*. L'obiettivo di salvaguardia è "a", così definito: *"Conservazione della destinazione d'uso quale area coltivata o libera"*. Nelle *Raccomandazioni* si avvisa: *"Dato il forte interesse tipologico dell'impianto, si impone un assoluto divieto edilizio nelle parti di sfondo e di cornice all'insediamento storico (I, II, III)"*.

b) Un secondo nuovo dispositivo da considerare è la *Legge sullo sviluppo territoriale (Lst)* del 21 giugno 2011. Unitamente al suo regolamento d'applicazione (RLst), la nuova legge ha abrogato il decreto legislativo sulla protezione delle bellezze naturali e del paesaggio del 16 gennaio 1940 (DLBN) ed il relativo regolamento d'applicazione (RBN). Sancisce che il paesaggio va rispettato, tutelato e valorizzato, garantendone in particolare la varietà, la qualità ed il carattere (art. 92 Lst), precisando che le costruzioni devono inserirsi nel paesaggio in maniera ordinata e armoniosa (art. 94 cpv. 2 Lst). Con l'introduzione del principio dell'inserimento ordinato e armonioso, si sono voluti riunire in un unico concetto i principi di deturpazione ed alterazione contenuti nel vecchio DLBN. Questo nuovo principio opera nel senso della valorizzazione, cioè in modo attivo. *Esso appare rispettato allorquando la costruzione progettata produce un effetto favorevole, un abbellimento del quadro generale del paesaggio. In pratica essa deve integrarsi nello spazio circostante, ossia rispettare le preesistenze e le caratteristiche del luogo in cui si inserisce* (cfr. Messaggio no. 6309 del 9 dicembre 2009 sulla Lst pag. 117). Dal profilo delle competenze, l'art. 99 cpv. 1 Lst precisa che il Cantone applica il principio dell'inserimento ordinato ed armonioso nell'esame delle autorizzazioni a costruire che riguardano: a) i progetti edilizi fuori zona edificabile (art. 24 e 25 LPT), b) *i nuclei, le rive dei laghi ed i paesaggi d'importanza federale e cantonale*, c) *le zone edificabili, se il progetto comporta un impatto paesaggistico significativo*. L'art. 107 cpv. 2 RLst soggiunge che sono progetti che comportano un impatto paesaggistico significativo (art. 99 cpv. 1 lett. c Lst): a) *i piani di quartiere*; b) *quelli riguardanti superfici di terreno superiori ai 2000 m²*; c) *quelli riguardanti costruzioni a gradoni o case torri*; d) *quelli che risultano estranei alle caratteristiche dei luoghi segnatamente per aspetto, forma, dimensione, colore o tipologia costruttiva*.

c) La petizione inoltrata da un numero consistente di cittadini di Gandria al Consiglio di Stato nell'ottobre 2008 rappresenta un terzo nuovo elemento da tenere in debita considerazione. La stessa chiede la protezione e la tutela integrale dell'insediamento di Gandria attraverso la Legge cantonale sulla protezione dei beni culturali del 13 maggio 1997 (LBC 1997). La petizione è già stata giudicata positivamente dalla CBC ed è attualmente al vaglio dell'Ufficio cantonale dei beni culturali. Nel marzo 2011 (Messaggio 6471) il Consiglio di Stato ha confermato che *“al momento, la Divisione dello sviluppo territoriale e della mobilità tramite i suoi servizi, sulla base delle indicazioni contenute nel Piano Direttore e di uno specifico rapporto allestito dall'Ufficio dei beni culturali, sta definendo le modalità per la protezione e valorizzazione degli insediamenti e dei nuclei, questione che presenta aspetti di non facile approccio e soluzione e va vista a livello dell'intero Cantone: in questo ambito rientra anche il caso di Gandria i cui valori intrinseci sono noti”*. Riteniamo perciò che la petizione presentata nel 2008 dai cittadini di Gandria debba essere considerata come un atto pianificatorio in corso, da non pregiudicare con decisioni intempestive.

3) Per i motivi e le ragioni suesposte ribadiamo la nostra **opposizione** alla domanda di licenza preliminare per il piano di quartiere, in quanto:

- arreca un danno grave a un paesaggio di importanza nazionale iscritto nell'IFP
- non rispetta, non tutela e non valorizza il paesaggio come prescritto dall'art. 92 della Lst 2011
- è in contrasto con le raccomandazioni dell'ISOS
- non è conforme alle disposizioni dell'articolo 20 delle NAPR di Gandria
- pregiudica un atto pianificatorio in corso.

Chiediamo perciò che sia negata l'autorizzazione a costruire relativa al Piano di quartiere qui in oggetto.

4) Pur se non direttamente attinenti a questa decisione, ci permettiamo di introdurre alcune brevi considerazioni nell'intento di contribuire alla ricerca di una possibile soluzione dell'annosa vertenza. La questione dell'unico sedime edificabile di Gandria è infatti aperta da oltre vent'anni e il suo iter iniziale è stato succintamente illustrato nel rapporto di minoranza (8.9.2009) della Commissione della pianificazione del territorio del Consiglio Comunale di Lugano relativo alla mozione n° 3540 del 23 giugno 2008 dell'On. Alessio Arigoni (PS) *“Giù le mani da Gandria”*:

- il 24.2.1992 l'Assemblea comunale di Gandria adotta il PR del Comune che prevede di creare, sui terreni in oggetto, una *“Zona di interesse comunale”* (ZIC). Nelle intenzioni del Municipio, approvate dall'Assemblea, il comune avrebbe dovuto acquistare questi terreni per metterli in seguito a disposizione di persone desiderose di portare il loro domicilio a Gandria. Obiettivo delle Autorità comunali era di arrestare il progressivo spopolamento del Comune.

- il 10.2.1993 il Consiglio di Stato approva il PR di Gandria comprendente la zona ZIC.

- il 5.5.1993 il Consiglio di Stato concede a Gandria un sussidio di 149'340.-- franchi per l'acquisto dei fondi ZIC di 2'489 mq. valutati complessivamente fr. 746'000.--.

- 1995: il Municipio presenta un Messaggio municipale con la richiesta di un credito di fr. 1'100'000.-- per l'acquisto dei terreni ZIC. Il Messaggio prevede di edificare 2'500 mq di SUL.

- 8.5.1995 l'Assemblea comunale bocchia il Messaggio municipale sulla base di un rapporto della Commissione della Gestione. La zona ZIC non può dunque essere realizzata.

- 9.10.1995: il Municipio di Gandria presenta una variante di PR al Dipartimento per esame

preliminare. La variante propone tre possibilità:

A) Mantenere il Piano di quartiere senza vincoli pubblici. Nella sua risposta, del 23.11.1995, il Dipartimento ritiene fattibile questa proposta;

B) Creare una zona di risanamento secondo l'art.11 NAPR. Il Dipartimento non approva questa variante;

C) Mantenere la superficie libera da costruzioni e lasciare gli orti. Il Dipartimento approva questa variante perché assolve alla funzione di protezione e valorizzazione del nucleo e del contesto paesaggistico.

Il Municipio di Gandria, fra le tre proposte, sceglie quella che prevede di mantenere il Piano di quartiere senza vincoli pubblici, definita fattibile dal Dipartimento e allestisce il relativo messaggio.

- il 12.2.1996 l'Assemblea comunale approva il Messaggio municipale che prevede l'art.20 delle NAPR.

- 29.5.1996: il Consiglio di Stato approva la variante di PR con l'art.20 NAPR.

Il Consiglio di Stato motiva la sua decisione con la "volontà di salvaguardare uno dei obiettivi ritenuti prioritari, segnatamente quello volto a favorire una ripresa demografica con un controllo dell'edificazione compatibile con l'intento di salvaguardare l'assetto e l'immagine del nucleo."

La Città di Lugano non è stata parte attiva in quelle decisioni, ma oggi è tenuta a farvi fronte in seguito all'aggregazione del Comune di Gandria. La contraddizione di fondo è data da un PR che dichiara edificabile una zona che di fatto gli inventari federali e le Commissioni di esperti ritengono non edificabile. Rilevando questo contrasto, nel febbraio 2009 il Cantone invitò il passato Municipio di Lugano a rivedere la situazione pianificatoria della zona. Allora il Municipio non raccolse l'invito; sarebbe opportuno che lo facesse ora per evitare il ripetersi di una situazione che potrebbe riprodursi all'infinito.

Per dare il tempo necessario a risolvere le questioni controverse, a trovare un accordo con il proprietario e, come già suggerito dalla minoranza della Commissione della Pianificazione, a intavolare eventuali trattative con il Cantone e la Confederazione, invitiamo perciò il Municipio a voler istituire una **Zona di pianificazione** sul perimetro del Piano di quartiere.

Questa soluzione è già stata

- proposta nella mozione "Giù le mani da Gandria"

- preconizzata nel rapporto di maggioranza della Commissione incaricata di esaminare la mozione

- ritenuta possibile dalla minoranza della stessa Commissione (e implicitamente dal passato Municipio che aveva dichiarato di condividerne l'opinione)

- riproposta in una recente interrogazione al Municipio (n° 500, del 26 giugno 2013).

È auspicabile una soluzione politica e i tempi ci sembrano maturi per procedere in quella direzione.

per VivaGandria:

il presidente

il segretario

Claudio Mudry

Giorgio Bellini