

RAPPORTO DELLA COMMISSIONE DELLA PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO RELATIVO AL MMN. 9318 CONCERNENTE LA REVISIONE DEL PIANO REGOLATORE DI LUGANO - SEZIONE DI BRÈ. ELABORAZIONE DEL PIANO DI INDIRIZZO AI SENSI DEGLI ARTT. 18 CPV. 2 LST E 25 RLST. RICHIESTA DI UN CREDITO DI FR. 286'200.-- PER L'ELABORAZIONE DEL PIANO DI INDIRIZZO E PER L'INFORMAZIONE PUBBLICA CONCERNENTE LA REVISIONE DEL PIANO REGOLATORE DELLA SEZIONE DI BRÈ

Lugano, 1 marzo 2016

All'Onorando
Consiglio Comunale
6900 Lugano

Onorevole Signor Presidente,
Onorevoli Signore e Signori Consiglieri Comunali,

la Commissione della Pianificazione del Territorio ha esaminato il Messaggio Municipale no. 9318 concernente le seguenti due richieste:

- approvazione della richiesta di un bando di concorso pubblico per una commessa di servizio con procedura ad invito con prequalifica per l'elaborazione del Piano di indirizzo della revisione generale del PR della sezione di Brè;
- approvazione di un credito di fr. 286'200.-- per lo svolgimento della fase 1 della revisione del PR di Brè, comprensiva dell'elaborazione del Piano di indirizzo, la consulenza da parte di esperti esterni, il completamento degli studi specifici, la gestione dell'informazione e partecipazione e gli imprevisti.

Il Messaggio è stato oggetto di un incontro avuto dalla Commissione della Pianificazione del Territorio con una delegazione del Municipio, composta dal Municipale On. Angelo Jelmini e dal Direttore del Dicastero Sviluppo Territoriale Dir. Marco Hubeli, che si è tenuto il 1. dicembre 2015.

Inoltre i relatori hanno approfondito i temi del presente messaggio nel corso di alcuni incontri con il Direttore del Dicastero e gli stessi sono stati approfonditi nel corso di alcune sedute dedicate a questo tema da parte della Commissione.

1. Breve cronistoria e riassunto del Messaggio municipale

Il Messaggio municipale in oggetto fa seguito alla mozione "Il Piano regolatore di Brè è da rivedere subito" dell'8 novembre 2010, prima firmataria l'On. Cristina Zanini Barzagli e sottoscritta da parecchi membri dell'allora Consiglio Comunale.

La Mozione chiedeva in estrema sintesi una revisione generale del Piano regolatore di Brè alla luce di vari fatti e considerazioni che erano emerse e che avevano sollevato non poche obiezioni anche contrastanti da parte dei residenti. Questa mozione veniva parzialmente accolta dalla nostra Commissione che, in data 30 aprile 2014, presentava al Consiglio Comunale il proprio rapporto che veniva poi accettato nella seduta del Legislativo del 5 febbraio 2015 con 48 voti favorevoli e 0 contrari.

Alla luce di quanto votato in Consiglio Comunale, il Municipio ha presentato in data 1. ottobre 2015, pertanto entro i 12 mesi previsti espressamente nel dispositivo approvato, il Messaggio Municipale oggetto del presente rapporto.

Il Messaggio illustra in modo alquanto esaustivo tutto il processo aggregativo che la Nuova Lugano ha vissuto in questi anni raddoppiando la popolazione e sestuplicando il territorio.

In particolare viene sottolineata l'importanza dell'avvio dei lavori per l'adozione di un Piano regolatore unico della Città, secondo principi di unitarietà e qualità urbanistica in un ottica di respiro regionale.

Inoltre il Messaggio stesso riconosce come la revisione del PR di Brè rappresenti, sia per la posizione discosta di Brè stessa, pertanto simile a quella dei quartieri di Cureggia, Carona e Gandria, sia per il fatto che si tratta di un'area limitata, un ottimo banco di prova per affinare la metodologia che si intende applicare al PR unitario.

Nel Messaggio Municipale viene poi illustrato attraverso alcuni capitoli abbastanza esaustivi lo stato attuale dei Piani regolatori della Città, i lavori preparatori in corso, il concetto pianificatorio, le basi legali per la Revisione del PR di Brè, gli obiettivi che ci si pone attraverso la revisione stessa, l'organizzazione prevista e le competenze richieste per l'assegnazione di un mandato pubblico per la stesura del Piano di indirizzo. Negli ultimi capitoli vengono poi elencate le fasi del progetto, i tempi di realizzazione previsti, la strategia di informazione e pubblicazione e i costi stimati.

La struttura del Messaggio Municipale è praticamente uguale al Messaggio MMN. 9317 - Piano regolatore unitario di Lugano - anch'esso al vaglio della vostra Commissione.

Il fatto che la revisione del PR della sezione di Brè dovrebbe essere un esercizio propedeutico al grande impegno di unificazione e rifacimento del PR della Nuova Lugano, spiega la priorità data a questo messaggio rispetto al "grande fratello" come richiesto e convenuto con i rappresentanti del Municipio.

2. Importanza della revisione del PR di Brè per il futuro PR unitario

Come anticipato nel capitolo precedente la revisione del PR di Brè rappresenta una sorta di banco di prova per la Città nell'affinare la metodologia con cui affrontare la revisione del PR unitario della Nuova Lugano.

Nello stesso tempo confrontarsi con le problematiche relative al nucleo di Brè potrebbe essere utile, per poi affrontare i temi, probabilmente molto simili che si incontreranno nella revisione dei PR di Carona e Gandria.

Ma torniamo alla prima constatazione e cerchiamo di capire attraverso alcuni esempi ed alcune osservazioni come e in che misura la Città potrebbe trovare giovamento da questo esercizio riguardante il quartiere di Brè.

Innanzitutto pensiamo alla preparazione del Piano di indirizzo, esercizio da ripetere poi su scala maggiore con il PR unitario, dove *"dando grande peso alla qualità architettonica, allo sviluppo degli spazi pubblici e al rispetto delle norme delle costruzioni, in accordo con la strategia programmatica e politica della Città ed il suo piano finanziario..."* (cfr. quanto riportato dal Direttore del Dicastero Sviluppo Territoriale nell'ambito dell'incontro sopraccitato) verranno poste le basi del futuro Piano regolatore.

Per questo importante compito dovrà essere istituito e scelto, sulla base di un concorso pubblico con procedura ad invito con prequalifica, un gruppo di lavoro interdisciplinare.

Se nel caso di Brè verrà definito molto probabilmente un unico gruppo di lavoro, per il PR unitario, anche sulla base di quanto emergerà dall'esperienza fatta, si potrebbero rivelare utili ulteriori affinamenti, quali scelte diversificate, confronto di concetti o altro.

La revisione del PR di Brè parte da una base consolidata di input che nascono dalla mozione in essere, dal relativo rapporto della Commissione al Consiglio Comunale e dalle informazioni raccolte nel corso degli esercizi di pianificazione partecipata svoltisi con la popolazione e i principali attori coinvolti su quel territorio quali privati ed associazioni, coordinati da un professionista esterno e sotto l'egida del Dicastero Sviluppo Territoriale.

Quindi, essendo i temi e gli attori coinvolti noti, risulta più facile dare il via a questa operazione coinvolgendo da subito i giusti interlocutori, pertanto definire come e quando procedere all'informazione e al coinvolgimento della popolazione. Operazione questa che sebbene su scala diversa e con attori diversi dovrà essere comunque affrontata anche nel percorso che porterà alla definizione del PR unitario.

La revisione di Brè dovrà sciogliere un nodo importante con un privato oltre che ulteriori problemi che emergeranno in corso d'opera con interessi privati; trovare soluzioni sarà un compito fondamentale e queste problematiche si affacceranno necessariamente anche su scala maggiore, ogni soluzione condivisa evita costi e/o ricorsi, i ricorsi sui temi pianificatori sono oramai diventati talmente frequenti che di fatto allungano i tempi e le pratiche in modo esasperato.

Di esempi in tal senso anche a Lugano ne esistono molti, per esempio i vari ritardi che ha subito il nuovo campus USI-SUPSI.

Due ulteriori temi importanti, che a Brè dovranno essere affrontati sono:

- a) quello delle zone SDS (senza definizione specifica), e questa problematica bisognerà affrontarla anche nel PR unitario
- b) la discussione sulle regole di salvaguardia dei nuclei storici e delle zone o terreni circostanti. Quest'ultimo argomento, molto sensibile sia per chi abita e vuole rimanere a vivere in un nucleo storico e sia per coloro invece che amano i nuclei guardandoli dal di fuori, è peraltro affine per altre realtà della Nuova Lugano, come citato prima.

Da ultimo vi è poi la decisione strategica di come e cosa fare su aree già densamente edificate come Aldesago e Castagnola, il cui effetto "cementificazione disordinata su terreni fragili" è ben visibile a tutti ed è stato già oggetto di numerosi atti politici e prese di posizione pubbliche; senza dubbio una sfida molto accattivante, se la si vuole affrontare veramente nell'ambito della revisione di Brè.

3. Mozione no. 3616 “Il Piano regolatore di Brè è da rivedere subito”

Il 14 novembre 2010 diversi Consiglieri Comunali (prima firmataria On. Cristina Zanini Barzaghi) hanno inoltrato la Mozione “Il Piano regolatore di Brè è da rivedere subito”.

Con questo atto parlamentare i mozionanti hanno chiesto una revisione completa del piano regolatore del quartiere di Brè, in particolare:

- l'introduzione di un piano particolareggiato per il nucleo e le parti edificabili limitrofe, ritenuto che il nucleo di Brè è un insediamento protetto a livello nazionale, inserito nell'inventario ISOS (le NAPR attualmente in vigore non sarebbero sufficienti per proteggere il nucleo e andrebbero aggiornate tenendo conto di quanto prevede l'inventario ISOS);
- una nuova definizione delle aree edificabili (nel PR attualmente in vigore l'intero territorio non boscato attorno al nucleo di Brè è edificabile, con diversi tipi di zone e diversi parametri edificatori; i mozionanti ritengono necessario uniformare detti parametri e allestire un piano particolareggiato);
- una nuova definizione della viabilità;
- l'eliminazione della possibilità di edificare nel comparto vetta;
- l'aumento delle aree pubbliche.

La Commissione della Pianificazione del Territorio con un rapporto sottoscritto all'unanimità, ha accolto i primi 3 punti della Mozione (piano particolareggiato per il nucleo e le parti edificabili limitrofe, nuova definizione delle aree edificabili, nuova definizione della viabilità).

Il Municipio, con osservazioni datate 10 novembre 2014, ha espresso il proprio accordo per quanto riguarda la richiesta di eseguire un piano particolareggiato per il nucleo e di ridefinire la viabilità del quartiere, mentre ha ritenuto improponibile la ridefinizione delle aree edificabili, così come formulata nella Mozione.

Il Consiglio comunale, seguendo quanto indicato nel rapporto, ha accettato la proposta della Commissione della Pianificazione del Territorio ed ha approvato il relativo rapporto con 52 voti favorevoli e nessun contrario.

4. Modifiche legislative entrate in vigore dopo l'inoltro della Mozione 3616

4.1 Nuova legge cantonale

Il 1. gennaio 2012 è entrata in vigore la nuova Legge cantonale sullo sviluppo territoriale (Lst). Con questa nuova legge il Cantone ha voluto gettare le basi per un nuovo approccio nell'ambito della pianificazione del territorio ed ha indicato i seguenti obiettivi (art. 1 Lst):

- a) promuovere un uso misurato del suolo ed uno sviluppo sostenibile;
- b) favorire insediamenti di qualità e garantire adeguate premesse alle attività economiche;
- c) individuare soluzioni coordinate che integrino insediamenti, mobilità e ambiente;
- d) preservare lo spazio non costruito per l'agricoltura e lo svago;
- e) valorizzare il paesaggio in quanto bene comune.

Questi obiettivi mettono in rilievo la principale finalità di questa legge, e cioè la salvaguardia e la promozione del paesaggio.

L'art. 99 della Legge introduce il principio dell'inserimento ordinato ed armonioso: il Cantone applica il principio dell'inserimento ordinato ed armonioso nell'esame delle autorizzazioni a costruire che riguardano, tra l'altro, i nuclei, i paesaggi d'importanza federale/cantonale, altre zone edificabili, nella misura in cui il progetto comporta un impatto paesaggistico significativo.

Anche i Comuni sono tenuti ad applicare il principio dell'inserimento ordinato e armonioso nell'esame delle autorizzazioni a costruire che riguardano la zona edificabile.

Questa nuova impostazione e in particolare l'art. 99 Lst, devono essere tenuti in considerazione nella pianificazione di un comparto come quello di Brè, che presenta un nucleo protetto dall'inventario federale ISOS e che, dal punto di vista paesaggistico, presenta delle particolarità uniche per la Città di Lugano.

4.2 Modifica della Legge federale sul territorio

Il 3 marzo 2013 i cittadini hanno accettato in votazione popolare la revisione parziale della Legge federale sul territorio. La nuova normativa è entrata in vigore 1° maggio 2014. Con questa revisione si vuole contenere il consumo poco oculato del suolo e la dispersione degli insediamenti. *“La revisione mira a una distinzione più chiara tra i comprensori edificabili e quelli non edificabili. Inoltre si prefigge uno sviluppo più compatto degli insediamenti, un migliore utilizzo delle aree dismesse presenti nelle zone edificabili e una riduzione dell'estensione delle zone edificabili sovradimensionate. Le dimensioni delle zone edificabili devono dipendere dal fabbisogno probabile per 15 anni. Già secondo la legislazione attuale le zone edificabili dovrebbero comprendere solo i terreni prevedibilmente necessari in tale arco di tempo. Tuttavia in alcuni Comuni le zone edificabili sono sufficienti per oltre 50 anni e quindi sono sovradimensionate.”* (cfr. Scheda informativa DATEC, 14.3.2013).

Anche questa nuova legge, la relativa ordinanza, anch'essa modificata, e le direttive tecniche sulle zone edificabili, sono di grande importanza per il futuro Piano regolatore della Città e per la revisione del PR di Brè.

4.3 Modifica della legge cantonale relativa alla compensazione dei vantaggi e svantaggi

Il 10 febbraio 2015 è entrata in vigore la modifica della legge cantonale sullo sviluppo territoriale relativa alla compensazione dei vantaggi e svantaggi derivanti dalla pianificazione. Come giustamente indicato nel messaggio questa novità legislativa potrà essere di grande interesse per la revisione del PR di Brè, ritenuto che nella Mozione no. 3616, approvata dal Consiglio Comunale, si dovrà valutare il dezonamento di aree importanti oggi edificabili, cercando di concentrare l'edificazione in zone prossime al nucleo (con relativo aumento degli indici). Questa modifica legislativa, potrà permettere di creare dei fondi che potranno essere utilizzati per eventuali risarcimenti in caso di esproprio.

5. Obiettivi della revisione del PR Brè

5.1 Allineamento tra le richieste della Mozione 3616 e gli obiettivi del PR unitario

La Revisione del PR di Brè dovrà essere integrata nel più ampio progetto di nuovo PR unitario del Comune del Lugano. Dal messaggio non emergono problematiche concrete da questo punto di vista, se non un problema più generale di messa in atto delle nuove norme federali che prevedono un possibile ridimensionamento delle aree edificabili. Infatti quanto richiesto dalla Mozione no. 3616 si integra perfettamente nel nuovo concetto di utilizzo del territorio, promosso sia a livello federale che cantonale.

Questo nuovo concetto dovrà servire da linea guida anche per il PR unitario. Certamente la ridefinizione delle aree edificabili è un esercizio non facile da mettere in atto e, come indicato nel messaggio, sarà necessario procedere ad una valutazione sia da un punto di vista urbanistico sia da un punto di vista legale e finanziario.

Occorre però procedere con una nuova concezione basata sulle nuove norme federali e cantonali, evitando di fermarsi, come fatto in passato, di fronte agli ostacoli che certamente si incontreranno su questo cammino (durata delle procedure espropriative, conseguenze finanziarie, ecc.).

5.2 Ridefinizione delle aree edificabili

Attualmente nel quartiere di Brè, l'intero territorio non boschivo attorno al villaggio è edificabile ed inoltre i parametri edificatori non sono uniformi. Sino ad oggi questo quartiere particolarmente prezioso per il suo nucleo e per la sua posizione, si è sviluppato in maniera scomposta, con edificazioni a macchia di leopardo. Questa situazione si trova ormai in contrasto con le norme della Legge federale sul territorio e con la Legge cantonale sullo sviluppo territoriale; appare quindi necessario intervenire e modificare il PR di Brè, in modo da preservare questo importante quartiere del nostro Comune e rimediare agli errori commessi in passato, quando si approvavano Piani regolatori che presentavano aree edificabili sovradimensionate, che hanno permesso uno sviluppo disordinato e disperso.

5.3 Introduzione di un piano particolareggiato per il nucleo

Per quanto riguarda il nucleo di Brè e la necessità di procedere con un piano particolareggiato del nucleo, desideriamo ribadire l'importanza dell'inventario ISOS. Questo importante strumento federale, contiene diverse indicazioni di cui sarà necessario tenere conto nell'ambito dell'elaborazione del piano particolareggiato.

6. Informazione e partecipazione

L'informazione alla popolazione e la partecipazione della popolazione stessa ad un'iter pianificatorio rientra nel capitolo della "pianificazione partecipata" che mira a coinvolgere non solo i cosiddetti poteri forti (imprese, ordini professionali, centri di potere), ma anche la terza parte, ovvero sia gli abitanti di un'area o quartiere, i cittadini spesso rappresentati da qualche associazione cresciuta spontaneamente su tipiche tematiche territoriali.

Questo concetto ha avuto la possibilità di essere utilizzato negli ultimi anni in molti paesi e anche nella nostra Svizzera, dove grazie all'iniziativa di visioni politiche illuminate, si è potuto sperimentare e portare a termine interessanti esperimenti e progetti di successo. Progetti che sotto la guida di gruppi interdisciplinari composti da urbanisti, architetti, sociologi, geografi, imprenditori e anche semplici cittadini, hanno permesso di recuperare aree, quartieri o territori e di ridefinire il territorio.

Sappiamo benissimo che quando si parla di pianificazione si collide spesso con gli interessi della proprietà privata o con quelli finanziari o di mercato di chi opera nel settore dell'edilizia e di quello immobiliare, e chi viene toccato reagisce a difesa dei propri interessi a prescindere da ideologie o colori politici. Ora proprio per queste ragioni la ricerca di un consenso condiviso può diventare essenziale per la riuscita di un processo pianificatorio.

Al riguardo è importante menzionare il progetto pilota avviato dal Dicastero Integrazione ed Informazione Sociale nei quartieri di Pregassona e Molino Nuovo e di cui se ne è avuto notizia attraverso la stampa (vedi settimanale Azione del 11 gennaio 2016).

In questo caso, partendo per l'appunto da un processo di partecipazione, si vogliono far emergere le necessità dei cittadini secondo la logica dello sviluppo dal basso.

Sarebbe auspicabile che questo lavoro possa servire anche nel processo pianificatorio del PR unitario di Lugano. Potrebbe essere un esempio virtuoso di collaborazione tra due Dicasteri nell'ottica di ottenere un esempio di pianificazione partecipata ed un interessante flusso di informazione dal basso verso l'alto nella pianificazione del territorio.

La pianificazione urbana, come attestano recenti esempi in altre realtà e come espresso anche nel testo del messaggio, è da considerarsi sempre più un'attività multidisciplinare in cui vari specialisti collaborano assieme per far nascere i concetti e la progettazione di spazi e quartieri sostenibili.

Il dialogo tra il sociologo, l'architetto-urbanista ed il geografo sono gli esempi virtuosi su cui costruire la città di domani.

7. Organizzazione, fasi di sviluppo

Nei capitoli 5, 6 e 7 del Messaggio Municipale vi sono alcuni errori di terminologia che ci permettiamo di segnalare:

1. per quanto attiene allo strumento che sarà utilizzato nella prima fase della Revisione del PR di Brè, notiamo che nel capitolo 5 "Organizzazione e competenze", così come nella risoluzione, viene menzionato il "Piano di indirizzo". Per contro al capitolo 6 "Mandato Pubblico" e nel 7 "Fasi di sviluppo", viene citato lo "Studio di base". A tale proposito appare necessario fare chiarezza, ritenuto che si tratta di due strumenti diversi, uno regolato all'art. 18 cpv. 2 Lst mentre il secondo dall'art. 25 cpv. 2 Lst.;
2. anche il termine con cui viene definita la procedura per il concorso lascia a desiderare dal punto di vista della chiarezza, talvolta si parla di procedura selettiva e talvolta di procedura ad invito con prequalifica.

Dopo aver preso contatto con il Direttore del Dicastero Sviluppo Territoriale abbiamo potuto chiarire che, nel caso specifico della revisione del PR sezione Brè è da intendersi “*Piano di indirizzo*” e pertanto la dicitura “*Studio di base*” utilizzata nel capitolo Fasi di sviluppo è un errore.

Ci permettiamo pertanto di richiamare ad un maggiore precisione di utilizzo dei termini nella documentazione fornita al Consiglio Comunale, infatti nel caso specifico ricordiamo che lo strumento del Piano di indirizzo (Lst art. 25) si differenzia sostanzialmente dallo strumento Studio di base o Masterplan (Lst art. 18).

Per quanto riguarda la procedura, si è potuto chiarire che il Municipio intende procedere con la procedura ad invito con prequalifica dei partecipanti onde evitare la presenza di professionisti che non conoscono le problematiche del nostro territorio.

8. Costi

L'importo di spesa per la preparazione del Piano di indirizzo è previsto essere di fr. 286'200.-- da suddividere sui 4 anni della prossima legislatura.

Per la successiva preparazione della vera e propria revisione del PR della sezione di Bré vi sarà una ulteriore richiesta di credito separata.

9. Conclusioni

In conclusione con il presente rapporto si invita a voler accogliere il Messaggio Municipale no. 9318 e si desidera sottolineare l'importanza della Revisione del PR di Brè per i lavori del futuro PR unitario.

Per questi motivi la Commissione della Pianificazione del Territorio invita questo lodevole Consiglio comunale a voler

risolvere:

1. È approvata l'apertura di un bando di concorso pubblico per una commessa di servizio con procedura ad invito con prequalifica per l'elaborazione del Piano di indirizzo della revisione generale del Piano regolatore della sezione di Brè.
2. È approvato il credito di fr. 286'200.-- per lo svolgimento della fase 1 della revisione generale del Piano regolatore della sezione di Brè comprensiva dell'elaborazione del Piano di indirizzo, la consulenza da parte di esperti esterni, il completamento degli studi specifici, la gestione dell'informazione e partecipazione e gli imprevisti.

3. La spesa di fr. 286'200.-- verrà caricata sul conto investimenti del Comune sostanza amministrativa e verrà ammortizzata secondo le apposite tabelle.
4. Il credito decade, se non utilizzato, il 31 dicembre 2017.

Con ogni ossequio.

PER LA COMMISSIONE DELLA
PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO
Giovanni Bolzani, relatore
Raffaella Martinelli Peter, relatrice
Mario Antonini
Luca Banfi
Francesco Beltraminelli
Simona Buri
Michele Malfanti
Ero Medolago
Michael Nyffeler
Enea Petrini
Amanda Rückert
Nicola Schoenenberger
Giovanna Viscardi