

MUNICIPIO

Osservazioni del Municipio ai rapporti di maggioranza e minoranza della Commissione della Pianificazione del Territorio sulla mozione no. 3450 presentata in data 25 giugno 2009 dall'On. Alessio Arigoni, dal titolo "Giù le mani da Gandria"

All'on.do
Consiglio Comunale
Lugano

Lugano, 8 giugno 2010

Onorevole Signor Presidente,
Onorevoli Signore e Signori Consiglieri Comunali,

in data 25 giugno 2009, l'On. Alessio Arigoni ha presentato una mozione riferita ai mappali n. 216, 217, 229, 230 e 728 di Gandria.

Trattasi di un'area attribuita dal vigente Piano regolatore alla Zona edificabile intensiva, retta dall'art. 20 NAPR e soggetta all'obbligo di Piano di quartiere.

La Mozione ha preso avvio a seguito dell'inoltro, da parte del proprietario dei fondi in questione, di una domanda di costruzione preliminare per l'edificazione di 4 stabili abitativi. Il mozionante ritiene che l'area debba essere salvaguardata e protetta, considerato che il Quartiere di Gandria è inserito nell'Inventario degli insediamenti svizzeri da proteggere (ISOS). Egli ritiene che un'edificazione massiccia dei fondi in questione porterebbe grave pregiudizio all'immagine turistica di Lugano.

Il mozionante propone pertanto quanto segue:

- *venga adottata, sui fondi in questione, una Zona di pianificazione che permetta di attuare una variante di Piano regolatore;*
- *i fondi in questione passino da zona edificabile a zona AP-EP attrezzature ed edifici pubblici con vincolo di zona verde per permettere la protezione di uno dei pochi luoghi storici e pittoreschi di Lugano rimasti intatti.*

La Commissione della Pianificazione del Territorio ha esaminato la mozione ed ha elaborato due rapporti, di maggioranza e di minoranza. Entrambi i dettagliati rapporti ripercorrono la cronistoria del comparto, con particolare riferimento alla sua situazione pianificatoria, per giungere alle seguenti proposte.

Il **rapporto di maggioranza** propone di accogliere parzialmente la Mozione nel senso che:

- *Il Municipio è incaricato di elaborare una variante di Piano regolatore finalizzata ad attribuire i mappali n. 216, 217, 728, 229 e 230 di Lugano, Sezione di Gandria,*

attualmente in zona edificabile, ad una zona AP-EP (Attrezzature ed edifici pubblici) con vincolo di zona verde e di avviare le necessarie procedure per modificare il Piano regolatore.

- *Il Municipio è invitato a coinvolgere nella procedura di modifica del Piano regolatore relativa alla presente Mozione, i competenti uffici cantonali e federali.*

Nel rapporto, i Commissari ricordano che una parte della Cittadinanza di Gandria, con petizione dell'8 ottobre 2008, ha chiesto al Consiglio di Stato di salvaguardare l'insediamento di Gandria tramite la Legge cantonale sulla protezione dei beni culturali.

Osservano che la situazione di Gandria, dopo l'aggregazione con Lugano, è completamente mutata e ritengono che gli obiettivi del Piano regolatore e della Zona in questione debbano essere rivisti.

Osservano che la competenza ad istituire una Zona di pianificazione spetta al Municipio e non al Consiglio Comunale. Invitano tuttavia il Municipio a voler valutare questa possibilità ritenuti:

- *la necessità, in via generale, di rivedere nell'ottica dei nuovi confini comunali, i Piani regolatori dei Comuni aggregati;*
- *l'obiettivo primario del Piano regolatore di Gandria (favorire la ripresa demografica) è venuto meno in seguito all'aggregazione;*
- *le peculiarità sopraccitate del villaggio di Gandria, sito protetto da inventari cantonali e nazionali.*

La maggioranza della Commissione ritiene di approvare il punto 2 della mozione, nel quale si chiede l'attribuzione dei mappali 216, 217, 728, 229 e 230 ad una zona AP-EP (attrezzature ed edifici pubblici) con vincolo di zona verde, poiché considera che questo dezonamento non mirerebbe ad inibire qualsiasi evoluzione di Gandria, bensì a favorire uno sviluppo armonioso che non comprometta le peculiarità del villaggio.

Secondo i Commissari, i mappali in questione, che oggi si configurano a terrazze, si presterebbero in modo ideale per la creazione di un nuovo uliveto, come quelli già impiantati a Gandria dal Fondo per il sentiero naturalistico ed archeologico di Gandria (FSNAG) in collaborazione con l'Associazione amici dell'olivo.

La Commissione auspica pertanto l'avvio di una variante di Piano regolatore, allestita sulla base di uno studio approfondito e multidisciplinare.

È cosciente del fatto che tale modo di procedere potrebbe comportare oneri finanziari, per ora non quantificabili, per il Comune (ad esempio probabili richieste di risarcimento a titolo di espropriazione materiale). Tuttavia, anche in questa ipotesi, non ritiene che vi siano motivi per non dare seguito alla richiesta di modifica pianificatoria, poiché l'interesse pubblico alla protezione del sito sarebbe manifesto.

Per questi motivi, la maggioranza della Commissione della pianificazione invita il CC a voler risolvere quanto esposto in entrata.

Il rapporto di minoranza propone di evadere la Mozione ai sensi dei considerandi, vale a dire:

- *Il Municipio si farà promotore di incontri tra il Dipartimento del territorio, la Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio ed i privati proprietari dei mappali oggetto della presente Mozione, con i seguenti obiettivi:*

- *elaborare un Piano di quartiere condiviso nel rigoroso rispetto dell'art. 20 delle NAPR di Gandria;*
- *promuovere immediatamente la revisione completa del PR di Lugano, Sezione di Gandria, con l'obiettivo di valorizzare il territorio del Quartiere.*

La minoranza della Commissione osserva innanzitutto che l'art. 20 NAPR, che regge la zona edificabile intensiva nel comparto in discussione, statuisce che l'intervento edilizio è subordinato alla presentazione di un Piano di quartiere ai sensi dell'art. 56 LALPT comprendente l'intera zona e condizionato a:

- rispetto delle caratteristiche architettoniche e paesaggistiche del nucleo di Gandria; superficie utile lorda **massima** di 3'000 mq, di cui il 30% può essere destinato ad abitazione secondaria;
- distanza minima dalla strada secondo la linea di arretramento;
- realizzazione dei posteggi necessari all'interno del comparto.

In questo senso, risulta degno di nota osservare che l'articolo privilegia il rispetto delle caratteristiche architettoniche e paesaggistiche del nucleo di Gandria e limita l'edificazione ad una superficie massima che non deve essere necessariamente raggiunta.

I Commissari ripercorrono l'iter pianificatorio che ha contraddistinto il comparto, giungendo ad alcune conclusioni:

- il Municipio e l'Assemblea comunale di Gandria hanno definito edificabili per ben due volte i fondi oggetto della presente mozione. Una prima volta con la zona ZIC nel 1992, ed una seconda con la variante di PR del 1995, che ha introdotto l'art. 20;
- il Consiglio di Stato ha approvato per ben due volte la decisione di rendere edificabili i terreni: nel 1993 e nel 1996;
- la Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio, che chiede ora di rendere inedificabili i terreni in questione, non è mai intervenuta in precedenza. La zona ZIC, pur concepita con intenti lodevoli nel 1992, avrebbe anch'essa avuto un impatto sul paesaggio;
- il Comune di Lugano non ha svolto alcun ruolo nell'iter procedurale che ha portato all'attuale assetto pianificatorio;
- l'Assemblea comunale di Gandria non è stata coerente perché nel 1992 ha approvato la zona ZIC e successivamente, nel 1995, ha rifiutato il Messaggio municipale per concretizzarla. La mancanza di coerenza, nella pianificazione territoriale, crea enormi difficoltà;
- al momento attuale, definire inedificabili i terreni oggetto della Mozione, significa procedere all'acquisto o all'espropriazione. In entrambi i casi si dovrebbe pagare il prezzo di mercato. Considerati gli interventi della Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio, che definisce il paesaggio di Gandria un bene di valore nazionale, e considerati gli interventi precedenti del cantone, l'onere di un eventuale acquisto non dovrebbe essere messo a carico solo della Città di Lugano, ma dovrebbe essere equamente ripartito tra Città, Cantone e Confederazione.

Viste le considerazioni sopra esposte, la minoranza della Commissione ritiene che la proposta di adottare una Zona di pianificazione per il comparto sia da respingere per motivi formali e sostanziali.

Dal profilo formale, poiché non spetta al CC l'adozione di una zona di pianificazione, da quello materiale poiché l'esito negativo della domanda di costruzione nel comparto dimostra che l'art. 20 NAPR è efficace; esso ha permesso di negare una licenza per una domanda di costruzione che il Dipartimento ed il Municipio hanno ritenuto non compatibile con le disposizioni volte alla salvaguardia del nucleo.

Meglio sarebbe, secondo i Commissari, prendere contatti con il Dipartimento, con la Commissione federale e con i privati proprietari, con l'obiettivo di elaborare un piano di quartiere che, secondo quanto esige l'art. 20 NAPR, rispetti le caratteristiche architettoniche e paesaggistiche del nucleo di Gandria.

La minoranza della Commissione propone pure di respingere la proposta di attribuzione dei fondi ad una zona AP-EP con vincolo di zona verde, poiché se accolta tale modifica imporrebbe alla sola Città di Lugano di acquistare od espropriare i fondi oggetto della mozione, sulla base del valore di mercato.

Anche in questo caso, i Commissari ritengono che gli obiettivi di salvaguardia e promozione del nucleo di Gandria, menzionati anche dalla Commissione federale nel suo rapporto, possano essere meglio raggiunti coinvolgendo non solo la Città di Lugano, bensì anche il Cantone e la Confederazione, ed a condizione di trovare un accordo per un'equa ripartizione degli oneri.

Sulla base di queste considerazioni, la minoranza della Commissione ritiene che le possibili soluzioni possano esser trovate coinvolgendo il Municipio, il Dipartimento, la Commissione federale della natura e del paesaggio ed i privati proprietari. Ciò sarebbe necessario anche alla luce di una recente sentenza del Tribunale federale per un caso a Rütli (ZH), con la quale la corte ha statuito che gli inventari federali devono essere adeguatamente considerati anche a livello cantonale e comunale e ciò non solo nel caso di compiti della Confederazione.

Come noto, il villaggio di Gandria è considerato paesaggio di importanza nazionale nell'Inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti di importanza nazionale (IFP, oggetto n. 1812) e insediamento svizzero di importanza nazionale nell'Inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere (ISOS).

Come risulta dall'opposizione del 27 febbraio 2009 del Dipartimento del territorio alla domanda di costruzione preliminare che ha dato origine alla mozione, il servizio inventario dell'Ufficio dei beni culturali sta allestendo un elenco di insediamenti da tutelare a livello cantonale. Gandria rientra in un primo elenco, per cui è possibile ipotizzare una futura tutela a livello cantonale; allo scopo di evitare possibili contestazioni, la minoranza della Commissione ritiene che sia opportuno attendere l'esito di questi studi, prima di prendere decisioni definitive.

I Commissari invitano comunque il Municipio a farsi promotore di incontri con il Dipartimento del territorio, la Confederazione, la CFNP ed i proprietari, con i seguenti obiettivi:

- in via principale, elaborare un Piano di quartiere condiviso, nel rispetto dell'art. 20 NAPR, che contempli segnatamente una SUL inferiore a 3'000 mq, ritenuta eccessiva;
- in via subordinata, acquistare i terreni menzionati con la partecipazione di Cantone e Confederazione, nel caso in cui gli approfondimenti con il Dipartimento del territorio, la Confederazione, la CFNP ed i proprietari non permettessero di addivenire ad un accordo su un Piano di quartiere condiviso. A questo proposito, la minoranza della Commissione osserva che al di là degli aspetti meramente finanziari, l'intervento della

sola Città potrebbe costituire un pericoloso precedente poiché, con l'ampliamento del comprensorio giurisdizionale conseguente alle aggregazioni, simili casi potrebbero riproporsi altrove. Un eventuale acquisto dei fondi dovrebbe avvenire con un'equa ripartizione degli oneri tra Città, Cantone e Confederazione.

La minoranza della Commissione conclude con alcune considerazioni di ordine generale, riferite all'aggiornamento dei PR dei Comuni aggregati con quello della Città.

Considerato lo sviluppo della Città, ritiene necessario procedere ad una completa revisione del PR di Lugano, comprendente anche le Sezioni aggregate. L'esempio di Gandria, dimostra tale necessità.

La Commissione chiede pertanto al Municipio di concretizzare il voto del Consiglio comunale del 29 febbraio 2000 e dare inizio ai lavori di revisione del PR dell'intera Città. La minoranza della Commissione ritiene che l'attenzione alla sezione di Gandria debba essere prioritaria.

Per questi motivi, la minoranza della Commissione della Pianificazione del Territorio invita il CC a voler risolvere quanto esposto in entrata.

Osservazioni del Municipio

Il Municipio, esaminato in modo approfondito la tematica, formula le seguenti osservazioni.

Il Piano regolatore di Gandria in vigore attribuisce i fondi alla Zona edificabile intensiva, retta dall'art. 20 NAPR e soggetta all'obbligo di Piano di quartiere.

Come correttamente ricordato nel rapporto di minoranza, l'assetto odierno è frutto di un dibattito e di un processo di formazione democratico del Piano, promosso e consolidato dall'ex Comune di Gandria, nell'ambito di diverse procedure, sulle quali anche l'autorità cantonale e le Commissioni cantonali competenti, a due riprese, hanno posto la propria approvazione.

Se è vero che da allora, in seguito all'aggregazione con Lugano, talune circostanze sono mutate, ciò non significa tuttavia che scelte ponderate e consolidate nell'ambito di processi di pianificazione possano semplicemente o a priori essere disattese, dimenticate o stravolte da un giorno all'altro.

E ciò non significa neppure che Gandria non debba poter sviluppare determinati contenuti ed attività, né che l'aggregazione comporti, a priori, il congelamento di qualsiasi opportunità di sviluppo o di crescita, anche demografica, del villaggio, o la sua riduzione ad insediamento museale.

La tematica è per altro ricorrente: le aggregazioni consentono effettivamente una visione ed una strategia di sviluppo territoriale più organica e generale, e permettono di valorizzare le peculiarità dei diversi quartieri cittadini a seconda delle loro vocazioni, rispettivamente di considerare i parametri demografici e di contenibilità del Piano regolatore sul piano dell'intera Città.

D'altro canto, il Municipio ritiene che questo indirizzo generale non debba essere applicato in modo dogmatico, bensì debba sempre confrontarsi con gli altri molteplici obiettivi della pianificazione del territorio, nell'ottica di una corretta ponderazione degli interessi.

Una visione strategica della Città non può e non deve penalizzare o mortificare le legittime aspirazioni di sviluppo dei singoli quartieri e non deve creare quartieri monofunzionali o dormitorio: l'esperienza mostra l'importanza di un adeguato mix funzionale in ogni quartiere cittadino che contribuisce in modo sostanziale alla qualità urbana di un quartiere, alla sua vivibilità ed alla sua attrattività; un corretto ed equilibrato sviluppo dei singoli quartieri contribuisce, in ultima analisi, allo sviluppo della qualità di vita ed alla salvaguardia della loro identità.

Il Municipio è ben cosciente dell'importanza e della delicatezza del nucleo di Gandria e considera che il villaggio sia, dal profilo paesaggistico, storico, architettonico e culturale, uno dei fiori all'occhiello della Città, di grande valenza, anche turistica.

Rileva altresì che la normativa in vigore per il comparto in oggetto (art. 20 NAPR) ha fatto ottima prova di sé, nella misura in cui ha permesso di negare una licenza, proprio poiché la domanda di costruzione è stata giudicata non conforme agli obiettivi di tutela e salvaguardia del contesto del nucleo di Gandria.

A mente del Municipio, non sussiste pertanto la necessità o l'urgenza di adottare misure di salvaguardia della pianificazione, e segnatamente una Zona di pianificazione, ritenuto che la normativa in vigore limita già oggi, in senso qualitativo e restrittivo, l'edificabilità dei fondi, come dimostra l'esito della procedura edilizia che ha interessato il comparto.

D'altro canto, si riconosce che sussiste l'opportunità per un prossimo aggiornamento del Piano regolatore di Gandria nel suo complesso e che in questo ambito potrà essere pure valutato se sussiste un margine per un adeguamento delle normative che reggono l'edificabilità nel comparto.

Si ritiene invece inopportuno decidere in modo estemporaneo ed affrettato l'elaborazione di una variante che preveda il dezonamento del comparto e la sua attribuzione ad una zona AP-EP con vincolo di verde, poiché ciò anticiperebbe scelte che vanno fatte in un contesto di revisione del PR ed anche perché tale ipotesi esporrebbe il Comune a probabili importanti richieste di indennizzi a titolo di espropriazione materiale.

Sulla base delle considerazioni sopra esposte, il Municipio ritiene quindi di condividere la linea e le conclusioni esposte nel rapporto della minoranza della Commissione della Pianificazione del Territorio.

In questo senso si impegnerà affinché possa essere allestito ed approvato, con il coinvolgimento dell'autorità cantonale e dei proprietari, un Piano di quartiere condiviso da tutte le istanze ed attori coinvolti.

A questo proposito, il Municipio segue con interesse l'iniziativa dell'Associazione ViviGandria, che intenderebbe promuovere un concorso di idee o uno studio di fattibilità paesaggistico che, nelle intenzioni dell'Associazione, coinvolgerebbe non solo l'area in questione, bensì anche il nucleo, le aree circostanti e l'accesso carrozzabile a partire dalla strada cantonale.

Attende altresì con interesse gli approfondimenti in corso da parte del Cantone, e segnatamente dell'Ufficio dei beni culturali, circa l'ipotesi di una tutela del nucleo di Gandria sul piano cantonale.

Da questi studi potrebbero scaturire spunti per un futuro adeguamento del Piano regolatore, rispettivamente potrebbero emergere condizioni da ossequiare e/o requisiti da rispettare nell'ambito della revisione o dell'aggiornamento del PR.

Alla luce delle considerazioni che precedono, si propone di respingere la mozione e le conclusioni del rapporto di maggioranza ed allinearsi sostanzialmente a quello di minoranza.

Con ogni ossequio.

PER IL MUNICIPIO

Il Sindaco:

Il Segretario:

Arch. dipl. ETH G. Giudici

lic.jur. M. Delorenzi

ris. mun.: 05/05/2010