

RAPPORTO DELLA MINORANZA DELLA COMMISSIONE DELLA PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO RELATIVO ALLA MOZIONE NO. 3450 DEL 23 GIUGNO 2008 DELL'ON. ALESSIO ARIGONI (PS) INTITOLATA "GIÙ LE MANI DA GANDRIA. UNA ZONA DI PIANIFICAZIONE PER UN NUOVO PIANO REGOLATORE".

--

All'On.do
Consiglio comunale
Lugano

Lugano, 8 settembre 2009

Onorevole Signora Presidente,
Onorevoli Signore e Signori Consiglieri Comunali,

la Commissione della Pianificazione del Territorio ha esaminato la mozione no. 3450 presentata dal collega Alessio Arigoni dal titolo "Giù le mani da Gandria" ed ha elaborato due rapporti: di maggioranza e il presente di minoranza.

La mozione si riferisce ai mappali n.216, 217, 221, 229, 230 e 231, situati nel quartiere di Gandria, aventi la superficie complessiva di 2'434 mq.

Con il suo atto parlamentare il collega Arigoni propone quanto segue:

- 1) *Venga adottata, sui fondi in questione, una "zona di pianificazione" che permetta di attuare una variante di Piano Regolatore.*
- 2) *I fondi in oggetto vengano attribuiti ad una zona AP-EP, attrezzature ed edifici pubblici con vincolo di zona verde, togliendoli dall'attuale zona edificabile, per permettere la protezione di uno dei pochi luoghi storici e pittoreschi di Lugano rimasti intatti.*

1) Le premesse della mozione

Il collega Arigoni (che è stato sentito dalla nostra Commissione il 5.3.2009) giunge alle conclusioni citate sulla base di una lunga premessa che prende lo spunto da una domanda preliminare di costruzione (sotto forma di piano di quartiere) presentata nei mesi scorsi al Municipio di Lugano.

La nostra Commissione non ha esaminato il progetto citato dal mozionante perché l'esame delle domande di costruzione non è di competenza del Legislativo.

Non possiamo dunque esprimere nessuna considerazione in merito.

La Legge edilizia attribuisce infatti al Municipio ed al Dipartimento la competenza di decidere sulle domande di costruzione, definitive o preliminari (come in questo caso).

L'art.15 della Legge edilizia afferma infatti che, nel caso di una licenza preliminare, si applica la procedura ordinaria e che la stessa decade se, entro un anno, non viene presentata la domanda definitiva.

L'art.3 della LE afferma che la licenza edilizia è concessa dal Municipio previo avviso del Dipartimento del territorio nei casi previsti dalla legge.

L'art.7 della LE afferma che l'avviso del Dipartimento è vincolante per il Municipio (riservato il caso in cui la concessione della licenza edilizia risultasse lesiva di interessi comunali preponderanti).

Nel caso citato dalla mozione la nostra Commissione ha preso conoscenza che il Dipartimento dapprima ed il Municipio in seguito hanno rifiutato la concessione della licenza preliminare sulla base dell'art.20 delle NAPR di Gandria.

Il Dipartimento, per prendere la sua decisione negativa, si è avvalso di un parere della Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio che suggerisce addirittura di decretare l'inedificabilità del sito. Anche la Commissione cantonale del paesaggio sostiene la stessa tesi.

2) Le disposizioni dell'art.20 delle NAPR di Gandria

Questo articolo, che si occupa della zona edificabile intensiva, afferma quanto segue:

- La zona edificabile intensiva è riservata alla residenza ed alle attività turistiche;
- L'intervento edilizio è subordinato alla presentazione di un Piano di quartiere relativo all'intera zona giusta l'art.56 LALPT condizionato a:
 - rispetto delle caratteristiche architettoniche e paesaggistiche del nucleo di Gandria;
 - superficie utile lorda **massima** di 3000 mq di cui il 30% può essere destinato ad abitazione secondaria;
 - distanza minima dalla strada secondo la linea di arretramento;
 - realizzazione di posteggi necessari all'interno del comprensorio.

È interessante notare che l'articolo privilegia il rispetto delle caratteristiche architettoniche e paesaggistiche del nucleo di Gandria e subordina la superficie di SUL ad un valore **massimo** (che non deve necessariamente essere raggiunto).

Sulla base di questo articolo il Dipartimento del territorio ed il Municipio di Lugano hanno espresso parere negativo al progetto preliminare di piano di quartiere presentato nei mesi scorsi.

3) L'iter pianificatorio

La nostra Commissione ha potuto esaminare l'iter pianificatorio della zona oggetto della mozione a partire dal 1986 (vedi documento allegato).

Si tratta di un iter piuttosto complesso di cui riassumiamo i punti principali:

- 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.*”

4) Considerazioni sull'iter che ha condotto alla variante di PR attualmente in vigore

L'iter procedurale che ha condotto all'attuale norma di PR, rappresentata dall'art.20 NAPR, si presta ad alcune considerazioni:

- 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 nel 1995 con l'art.20 NAPR;
- 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, non è mai intervenuta in precedenza. Si noti che la zona ZIC, pur progettata con intenti lodevoli nel 1992, avrebbe avuto anch'essa un impatto sul

paesaggio;

- Il Comune di Lugano non ha svolto nessun ruolo nell'iter procedurale che ha condotto all'attuale pianificazione. Lugano ha unicamente ereditato la situazione con l'aggregazione di Gandria nel 2004;
- L'Assemblea comunale di Gandria non è stata coerente perché, nel 1992, ha approvato la zona ZIC e poi, 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.

5) Le proposte della mozione

5a) Adottare una zona di pianificazione per permettere di elaborare una variante di PR.

La minoranza della nostra Commissione ritiene che questa proposta debba essere respinta per motivi formali e sostanziali.

Dal punto di vista formale facciamo notare che la competenza di attuare una zona di pianificazione è del Municipio sentito il Dipartimento. L'art.60 della LALPT afferma infatti:

“La zona di pianificazione è stabilita e adottata, nell'ambito delle competenze pianificatorie, dal Municipio sentito il Dipartimento oppure dal Consiglio di Stato sentiti i Municipi interessati.”

Il Legislativo non può dunque adottare una zona di pianificazione e pertanto la richiesta della mozione deve essere respinta (valutazione condivisa anche dalla maggioranza della Commissione).

Dal punto di vista sostanziale facciamo notare che l'esempio della domanda preliminare che ha condotto il collega Alessio Arigoni a presentare la sua mozione dimostra che l'art. 20 NAPR di Gandria è efficace. Esso ha permesso di rifiutare una domanda che Dipartimento del territorio e Municipio hanno ritenuto non compatibile con le disposizioni volte alla salvaguardia del nucleo.

Non risulta dunque necessario modificare l'art.20 della NAPR di Gandria.

Meglio sarebbe, secondo la minoranza della nostra Commissione, procedere a contatti con il Dipartimento del territorio , con la Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio 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.

5b) Attribuire i fondi in oggetto ad una zona AP-EP, attrezzature ed edifici pubblici con vincolo di zona verde , togliendoli dall'attuale zona edificabile, per permettere la protezione di uno dei pochi luoghi storici e pittoreschi di Lugano rimasti intatti.

La minoranza della nostra Commissione propone di respingere anche questa proposta perché essa, se accolta, imporrebbe alla sola città di Lugano di acquistare o espropriare i terreni oggetto della mozione. In entrambi i casi l'entrata in possesso avverrebbe pagando il prezzo di mercato perché la proprietà è garantita dalla Costituzione svizzera.

Ricordiamo che la Autorità di Gandria e il Consiglio di Stato hanno definito per ben due volte “edificabile” la zona.

Già nel 1992 i fondi erano stati inseriti in zona edificabile (fino ad un massimo di 2'500 mq.) con la zona ZIC che, dal punto di vista paesaggistico, avrebbe costituito un ingombro alla stessa stregua di un qualsiasi altro complesso residenziale. Accettare questo punto della la mozione significherebbe chiamare alla cassa il Comune di Lugano che, in tutto il controverso iter pianificatorio, non ha svolto alcun ruolo.

La minoranza della nostra Commissione ritiene che, se si dovesse optare per l'acquisto (o l'esproprio) dei terreni, occorrerebbe coinvolgere il Cantone e la Confederazione che, attraverso la Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio, ha espresso il desiderio di rendere inedificabili i sedimi in causa. La Commissione federale, nel suo rapporto, ricorda che *“Gandria è da considerare uno tra i più significativi villaggi situati in riva al lago a livello nazionale. Analogamente a Morcote, Gandria è uno dei due villaggi più emblematici del Canton Ticino”*.

La CFNP chiede dunque di *“conservare integralmente il villaggio di Gandria ed i suoi dintorni mantenendo liberi da costruzioni tutti gli spazi ancora oggi non edificati definendoli non edificabili per salvaguardare il villaggio ed il sito di importanza nazionale.”*

La minoranza della nostra Commissione prende atto di queste osservazioni che sarebbero state più opportune al momento della formulazione del primo PR nel 1992, quando si adottò la zona ZIC.

Al momento attuale la concretizzazione delle richieste della CFNP dovrebbe coinvolgere non solo la città di Lugano ma anche il Cantone e la Confederazione.

La minoranza della nostra Commissione non esclude questa soluzione a condizione di trovare un accordo con il Cantone e la Confederazione per un'equa ripartizione degli oneri.

6) Le possibili soluzioni secondo la minoranza della Commissione della pianificazione del territorio

La minoranza della nostra Commissione ritiene che le possibili soluzioni possano essere trovate coinvolgendo il Municipio di Lugano, il Dipartimento del territorio, la Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio e i privati proprietari dei terreni oggetto della mozione.

Ciò è tanto più necessario considerando una recente sentenza del Tribunale federale in un caso verificatosi a **Rüti** (Canton Zurigo). La sentenza porta la data del 1.4.2009 ed il numero 1C 188/2007. Il Tribunale federale, stipulando su di un ricorso presentato in quel comune, ha stabilito che gli Inventari federali devono essere presi in considerazione in maniera appropriata anche a livello cantonale e comunale (e non solo nel caso di compiti della Confederazione). Nello stesso tempo si riconosce che gli Inventari federali mancano sovente di chiarezza rendendo difficile la loro concretizzazione da parte delle autorità incaricate dell'esecuzione.

La sentenza del Tribunale federale sul caso di Rüti è importante e dovrà comportare riflessioni circa la procedura da adottare, con le relative possibilità di ricorso e, nei casi di espropriazione materiale, circa la responsabilità del pagamento delle indennità.

Il villaggio di Gandria è considerato paesaggio di importanza nazionale dall'inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti di importanza nazionale (IFP, oggetto n. 1812) e insediamento svizzero di importanza nazionale dall'ISOS (Inventario federale degli insediamenti svizzeri da progettare).

Come risulta dall'opposizione del 27.2.09 del Dipartimento del territorio al progetto 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 di cui è possibile ipotizzare una futura tutela a livello cantonale: allo scopo di evitare possibili contestazioni è opportuno attendere l'esito di questi studi prima di prendere decisioni definitive.

Considerata questa situazione e l'evoluzione della giurisprudenza in materia la minoranza della nostra Commissione ritiene indispensabile coinvolgere il Dipartimento del territorio, la Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio ed i privati proprietari allo scopo di trovare la miglior soluzione possibile.

Invitiamo dunque il Municipio di Lugano a farsi promotore di incontri con il Dipartimento del territorio, la CFNP ed i proprietari con i seguenti obiettivi:

a) In via principale: elaborare un piano di quartiere condiviso

La collaborazione tra gli Enti citati dovrebbe tendere all'elaborazione di un Piano di quartiere condiviso nel rispetto dell'art. 20 delle NAPR di Gandria. Questo articolo si è rivelato efficace nel caso concreto sollevato dalla mozione.

Ricordiamo che, al primo punto, l'art. 20 NAPR afferma che il Piano di quartiere deve rispettare le caratteristiche architettoniche e paesaggistiche del nucleo di Gandria.

L'articolo 20 definisce inoltre una SUL **massima** di 3'000 mq.

Definire questo limite “**massimo**” significa che esso non deve necessariamente essere raggiunto perché la SUL realizzabile deve essere, in primo luogo, compatibile con il primo capoverso dell'articolo. (rispetto delle caratteristiche architettoniche e paesaggistiche del nucleo).

Ciò mette al riparo da possibili richieste di espropriazione materiale nel caso in cui il Piano di quartiere autorizzasse una SUL inferiore ai 3'000 mq.

Considerata l'orografia della zona e tenuto conto del primo capoverso dell'art. 20 della NAPR riteniamo che la volumetria di 3'000 mq sia **eccessiva**: essa é comunque definita come un massimo che non necessariamente deve essere raggiunto. Aver indicato, nel primo capoverso dell'art. 20 delle NAPR, il rispetto delle caratteristiche architettoniche e paesaggistiche del nucleo, testimonia di una volontà politica precisa.

Ricordiamo che il progetto di zona ZIC prevedeva costruzioni per 2'500 mq e ricordiamo che la Petizione inoltrata al Consiglio di Stato nell'ottobre 2008 da 110 cittadini di Gandria non esclude l'edificazione della zona. La Petizione afferma infatti:

“ Non si vuole museificare Gandria, impedire nuove costruzioni o trasformazioni, inibire l'evoluzione del paese; si vuole invece porre l'accento sulla protezione dei valori esistenti, sulla necessità di proteggere l'intero insediamento e le sue immediate adiacenze e nel contempo valorizzare il suo patrimonio edificato con interventi mirati e di qualità.”

Questa soluzione dovrebbe soddisfare anche l'invito del Dipartimento che, nel rifiutare la domanda di costruzione preliminare citata in precedenza, ha chiesto al Municipio di “*valutare se le motivazioni a suo tempo addotte per giungere all'attuale situazione pianificatoria (necessità di garantire lo sviluppo demografico di un piccolo Comune) siano a tutt'oggi ancora valide in particolare alla luce dei recenti processi di aggregazione*”.

Il Municipio, nell'ambito di tali valutazioni, potrebbe giungere alla conclusione di ritenere necessario adottare una zona di pianificazione, decisione che spetta comunque al Municipio sentito il Dipartimento (e non al Consiglio comunale).

b) In via subordinata :acquistare i terreni citati in collaborazione con il Cantone e la Confederazione

Se, dalle discussioni tra Municipio, Dipartimento del territorio, Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio ed i privati proprietari, si rivelasse impossibile raggiungere un accordo su di un Piano di quartiere condiviso, la minoranza della nostra Commissione ritiene che si potrebbe considerare l'acquisto dei terreni oggetto della mozione coinvolgendo in equa misura il Cantone e la Confederazione.

Non sarebbe corretto, secondo la minoranza della nostra Commissione, caricare unicamente alla Città di Lugano l'onere di un eventuale acquisto dal momento che Lugano non ha svolto alcun ruolo nell'iter pianificatorio ricordato in precedenza. Al di là degli aspetti finanziari ci si trova davanti ad un problema di principio: l'intervento della sola città potrebbe costituire un pericoloso precedente dal momento che chi si vedesse rifiutare una domanda di costruzione, in condizioni analoghe, potrebbe chiedere l'acquisto del terreno. Con l'ampliamento del territorio giurisdizionale della Città, dovuto alle aggregazioni, questi casi potrebbero riproporsi.

Il Cantone dovrebbe intervenire perché per ben due volte il Consiglio di Stato ha approvato l'edificabilità della zona.

La Confederazione dovrebbe essere coinvolta perché la Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio definisce “*di importanza nazionale*” il sito in oggetto auspicandone l'inedificabilità.

Un eventuale acquisto dei mappali dovrebbe avvenire, secondo la minoranza della nostra Commissione, con un'equa ripartizione degli oneri tra Città, Cantone e Confederazione.

7) Osservazioni di carattere generale

La minoranza della nostra Commissione fa presente che il problema sollevato dalla mozione del collega Arigoni pone, più in generale, il tema dell'aggiornamento dei PR dei Comuni aggregati con quello della Città.

Esso è stato sollevato più volte nel recente passato. Ricordiamo in particolare:

- la Mozione n.2807 del 1.4.1999 presentata dal Gruppo PPD che chiedeva la revisione del PR di Lugano. La Commissione della pianificazione del territorio accolse la mozione con il rapporto del 23.11.1999 e il Municipio diede il suo parere favorevole il 31.1.2000. Il Consiglio comunale accolse infine la mozione nella seduta del 29.2.2000;
- l'interrogazione n.177 del 1.7.2008 dei colleghi Giordano Macchi e Angelo Jelmini che riprendevano i contenuti della mozione del 1999.

Ricordiamo che, dal 2000 ad oggi, il Comune di Lugano, con le aggregazioni, ha subito una

profonda trasformazione. Nel 2004 si sono aggregati alla Città i Comuni di Pregassona, Viganello, Breganzona, Gandria, Cureggia, Pambio Noranco, Davesco Soragno e Pazzallo. Nel 2008 si sono aggiunti i Comuni di Barbengo, Carabbia e Villa Luganese. La superficie della Città è aumentata, dai 12 kmq del 2000, agli attuali 45 kmq. Il numero degli abitanti è salito dagli iniziali 28'000 agli attuali 58'000.

Considerata questa situazione la nostra Commissione ritiene necessario procedere ad una revisione completa del PR di Lugano, comprendente anche il territorio degli ex Comuni ora aggregati.

L'esempio di Gandria, come rileva il Dipartimento del territorio, dimostra la necessità di riconsiderare gli obiettivi pianificatori del PR di Lugano (la cui concezione risale agli anni 80) ; di adattare quelli degli ex Comuni alla nuova realtà e, non da ultimo, di uniformare le norme edilizie con l'obiettivo di facilitare la comprensione ai cittadini ed ai servizi amministrativi del Comune (che attualmente devono districarsi tra disposizioni diverse contenute nei PR degli ex Comuni).

La nostra Commissione chiede dunque al Municipio di concretizzare il voto del Consiglio comunale del 29.2.2000 e di dare inizio ai lavori di revisione del PR dell'intera Città. Questo lavoro dovrà probabilmente essere svolto, pur con una visione generale sull'intero agglomerato, quartiere per quartiere. La minoranza della nostra Commissione ritiene che l'attenzione al quartiere di Gandria, in considerazione del suo valore paesaggistico, debba essere prioritaria.

Per le ragioni esposte la minoranza della Commissione della pianificazione del territorio propone a questo On.do Consiglio comunale di voler

risolvere:

- 1) La mozione n. 3450 "Giù le mani da Gandria" è evasa ai sensi dei considerandi.
- 2) 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 Gandria, con l'obiettivo di valorizzare il territorio del quartiere.

PER LA MINORANZA DELLA
COMMISSIONE DELLA PIANIFICAZIONE

DEL TERRITORIO
Giancarlo Ré, relatore
Giovanni Bolzani
Valentino Gilardi
Angelo Jelmini
Stefano Szerdahelyi
Michel Tricarico

Allegato:

. tabella istoriato variante ZIC

