

Interrogazione

numero 134.08

data

19 giugno 2008

presentata da Giuseppe (Bill) Arigoni
documenti correlati risposta del CdS

Il sindaco di Lugano fa gli interessi di chi?

I testi che seguono, estrapolati da due rapporti votati dal Parlamento il primo alla fine del 1999 e il secondo il 25 giugno 2008, dimostrano l'importanza del paesaggio. Nel rapporto votato dal parlamento sul PD si è scritto: "L'elemento centrale dell'ambito Patrimonio è il paesaggio". Con questa definizione si è voluto dire che in tutte le attività umane bisogna tener conto del paesaggio che non è una coperta che va a coprire gli altri obiettivi del Piano Direttore. Quindi c'è da chiedersi come possa il Sindaco di Lugano, che nella sua funzione dovrebbe difendere gli interessi di tutta la popolazione, togliersi la giacca da rappresentante dei cittadini e mettere quella di architetto e per interessi privati presentare un progetto che va a rovinare un sito inserito nell'inventario ISOS. La Romantica non ha insegnato niente.



L'elemento centrale dell'ambito Patrimonio è il paesaggio



Foto riportate da LaRegione del 18 giugno 2008

Chiedo quindi al CdS:

- non c'è un conflitto d'interessi tra giudici sindaco e giudici architetto?
- come pensa di intervenire per bloccare questo possibile ulteriore intervento che andrebbe a rovinare il paesaggio lacustre già abbastanza degradato?
- non ritiene che il villaggio/quartiere di Gandria debba mantenere la sua caratteristica tanto apprezzata non solo dai ticinesi ma da molti turisti?
- che senso ha votare degli indirizzi che valorizzano il nostro territorio se poi ci sono autorità comunali che pensano solo a piccoli interessi senza una visione globale del territorio ?

GIUSEPPE (BILL) ARIGONI

Rapporto votato alla fine del 1999 (ISOS)

Considerazioni generali

2.1 Inventario degli insediamenti di importanza nazionale (ISOS)

2.1.1 Base legale

Dal punto di vista strettamente giuridico, l'inventario degli insediamenti d'importanza nazionale si basa sull'art. 5 della legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN):

Art. 5 Inventari federali degli oggetti d'importanza nazionale

1 Il Consiglio federale, sentiti i Cantoni, compila gli inventari degli oggetti d'importanza nazionale; all'uopo, può fare capo a quelli d'istituzioni pubbliche e d'associazioni di protezione della natura e del paesaggio. Gli inventari indicheranno i principi applicati nella scelta degli oggetti. Devono inoltre contenere:

- a. la descrizione esatta degli oggetti;
- b. la ragione della loro importanza nazionale;
- c. i pericoli possibili;
- d. i provvedimenti di protezione già presi;
- e. la protezione cui devesi provvedere;
- f. le proposte di miglioramento.

2 Gli inventari non sono definitivi. Essi devono essere esaminati e aggiornati regolarmente; circa l'iscrizione, la modificazione o la cancellazione d'oggetti risolve il Consiglio federale dopo aver sentito i Cantoni. Questi possono proporre di moto proprio un riesame.

L'importanza degli inventari federali è indicata nell'art. 6 LPN:

Art. 6 Importanza dell'inventario

1 L'iscrizione d'un oggetto d'importanza nazionale in un inventario federale significa che esso merita specialmente d'essere conservato intatto o, in ogni caso, rispettato per quanto sia possibile.

2 Il principio secondo il quale un oggetto deve essere conservato intatto nelle condizioni stabilite nell'inventario non soffre deroghe nell'adempimento dei compiti della Confederazione, sempreché non s'opponga un interesse equivalente o maggiore, parimente d'importanza nazionale.

Oltre all'inventario degli insediamenti svizzeri da proteggere sono già in vigore o in allestimento diversi altri inventari federali (paesaggi, siti e monumenti naturali di importanza nazionale, vie di comunicazione storiche, torbiere, paludi, zone golenali, ...). Nel rapporto "Il paesaggio tra passato e futuro", accanto ad una tabella con i diversi inventari, sono indicati anche alcuni problemi emersi nell'applicazione pratica:

Gli inventari federali sono strumenti importanti per la protezione della natura, del paesaggio e del patrimonio culturale. Previa consultazione dei Cantoni, la Confederazione compila gli inventari degli oggetti di rilevanza nazionale. Si tratta di elaborare i principi fondamentali che permettono di stabilire quali oggetti naturali e culturali, quali specie e i loro habitat, quali territori di una certa estensione, quali paesaggi e siti di particolare bellezza e valore meritano di essere protetti. Si è così proceduto progressivamente a inventariare zone e oggetti e a metterli, con effetti diversificati, sotto protezione (art. 5, 18, 23 LPN). In seguito all'accoglimento della mozione Maissen (M 95.3312), il Consiglio federale dovrà presentare delle modifiche legislative per coordinare la procedura di allestimento degli inventari secondo la LPN con la procedura per progetti e piani secondo la LPT. In questo contesto dovrà essere chiarito il rapporto tra pianificazioni federali e piani direttori cantonali.

L'integrazione degli inventari negli strumenti pianificatori è compito dei Cantoni, i quali di regola attuano la protezione attraverso i Comuni ponendo vincoli sulla proprietà fondiaria. La scelta dei mezzi da impiegare dipende dall'oggetto protetto, dagli eventuali pericoli ai quali è esposto, dalle misure di protezione esistenti e dal grado di protezione auspicato. I due strumenti più importanti per raggiungere l'obiettivo della protezione sono le convenzioni con i proprietari e i gestori (contratti di gestione) e l'emanazione di disposizioni pianificatorie vincolanti per la proprietà (zone di protezione). Altre misure possono essere ad esempio le misure di promozione o il provvedimento di protezione. L'informazione va impiegata per sostenere le iniziative.

Nell'applicazione pratica, numerosi inventari a livello federale, cantonale, regionale e comunale con effetti legali diversi rendono difficile valutare l'insieme dei valori naturali e paesaggistici meritevoli di protezione e conservazione. Questa situazione è causa di un'insicurezza diffusa e spesso addirittura di rigetto nei confronti degli inventari esistenti. In parte non viene capito che tra diversi inventari possono sussistere differenze territoriali o di oggetti da ricondurre alla diversità degli scopi della protezione. In futuro questa situazione – causa di difficoltà nei casi concreti – dovrà essere migliorata.

Come indicato nel messaggio del Consiglio di Stato, l'ISOS è stato emanato dal Consiglio federale nella forma dell'ordinanza, cui viene conferito materialmente il carattere di concezione federale a norma dell'art. 13 della legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT) del 22 giugno 1979.

Dal punto di vista formale a norma dell'art. 4 LPT, la popolazione dev'essere informata su obiettivi e svolgimento delle concezioni e dei piani settoriali e deve inoltre avere l'opportunità di potervi partecipare in forma adeguata. Il servizio pianificatore, vale a dire il servizio federale competente nel dato ambito settoriale, è responsabile dell'informazione e della possibilità di partecipazione della popolazione.

2.1.2 Scopo dell'ISOS

L'ISOS è un censimento di tipo architettonico. Esso rileva in particolare il valore d'insieme degli agglomerati designandone gli elementi marcati e indicandone le qualità superiori alla media: evidenzia sia i valori storico-architettonici dei complessi costruiti, sia i valori urbanistici degli spazi e dei vuoti delimitati dagli edifici.

Esso è giuridicamente vincolante (a norma degli art. 2, 3 LPN) per la Confederazione nell'adempimento dei suoi compiti nonché per i Cantoni ove adempiano a un compito federale: a titolo d'esempio l'ISOS è vincolante in relazione alla costruzione di edifici o impianti della Confederazione (FFS, PTT, strade nazionali, militare,...), o nel contesto di decisioni in merito a concessioni, autorizzazioni o sussidiamento di opere.

Se si eccettua il caso sopraccitato, un vincolo giuridico diretto per i Cantoni, i Comuni o per singoli cittadini non può ovviamente derivare direttamente dall'inventario. Il carattere di concezione federale conferito all'ISOS fa sì che esso, a norma dell'art. 6 cpv. 4 LPT, debba essere obbligatoriamente considerato dai Cantoni nelle loro pianificazioni direttrici e conseguentemente anche dai Comuni nei piani di utilizzazione. Esso è quindi da interpretare quale importante fondamento (studio di base) di riferimento:

- per la valutazione di progetti di costruzione, di risanamento o di restauro all'interno degli insediamenti d'importanza nazionale;
- per l'allestimento dei piani particolareggiati, dei piani dei centri storici oppure per la revisione delle pianificazioni esistenti;
- per la valutazione e il coordinamento delle pianificazioni settoriali, quali: piani viari, progetti di moderazione del traffico, progetti per costruzioni e impianti pubblici, ecc.;
- per l'esame dei conflitti d'interesse tra la conservazione e la trasformazione degli insediamenti;
- per esperti e per singoli cittadini interessati alla conoscenza dei siti.

2.1.3 Criteri di valutazione

L'ISOS fornisce una panoramica sulla totalità degli insediamenti permanenti da tutelare nei 3'021 Comuni della Svizzera (situazione al 1990) con dei rilievi comparabili tra di loro. La scelta degli insediamenti d'importanza nazionale è stata fatta sulla base di quattro principi:

1. Anche un piccolo agglomerato può rivestire un interesse nazionale quando accoglie costruzioni tipiche della regione, con giardini o spiazzi integri, quando gli edifici hanno conservato intensi rapporti spaziali reciproci e quando gli intorni sono ineditati.
2. I quartieri del XIX secolo non hanno a priori un interesse inferiore ai nuclei medievali. Ai fini della valutazione non è determinante l'epoca dell'edificazione, quanto piuttosto il grado di capacità

per tale edificazione di rappresentare una situazione sociale, politica, economica, insomma una determinata forma di vita.

3. Anche un insediamento senza una singola emergenza di grande rilevanza storico architettonica può comunque rivestire un'importanza nazionale. Questo criterio pone l'accento sulle reciproche relazioni spaziali tra gli edifici e tra questi e gli spazi stradali. Esso richiama le osservazioni della psicologia della Gestalt e meglio il principio per cui il rapporto reciproco fra le parti è altrettanto importanti delle parti medesime.

4. Un inventario opera necessariamente un taglio sincronico in un processo di sviluppo, ma un insediamento non può essere considerato staticamente, né nella sua dimensione passata né in quella futura. Indipendentemente dal loro valore intrinseco, esistono forme di insediamento che possono sopportare anche un numero elevato di interventi, mentre altre si mostrano particolarmente sensibili anche al più piccolo cambiamento.

Piano Direttore votato dal Parlamento il 25 giugno 2007

8. Patrimonio

8.1 Paesaggio

L'elemento centrale dell'ambito Patrimonio è il paesaggio, a cui è stato riconosciuto il ruolo di risorsa in funzione della qualità di vita e del turismo.

Definizione

Conformemente alla Convenzione europea del paesaggio, ratificata dalla Svizzera nel 2000, il termine paesaggio designa una determinata parte di territorio, così come viene percepita dagli abitanti del luogo o dai visitatori, il cui aspetto e carattere derivano dall'azione di fattori naturali e/o culturali (ossia antropici). Questa definizione tiene conto dell'idea che i paesaggi evolvono col tempo per l'effetto di forze naturali e per l'azione degli esseri umani. Sottolinea ugualmente l'idea che il paesaggio forma un tutto, i cui elementi naturali e culturali vengono considerati simultaneamente.

Anche la politica del paesaggio è passata da un atteggiamento caratterizzato da tutela e protezione delle emergenze paesaggistiche a un approccio più attivo, che introduce i concetti di valorizzazione, riqualifica e promozione del paesaggio. Il PD 90 era centrato sulla tutela del paesaggio naturale; il paesaggio urbano, del fondovalle, dove vive e lavora la maggior parte della popolazione, non aveva ricevuto un'analogia attenzione.

Evoluzione del paesaggio

La superficie degli insediamenti aumenta in modo marcato nei fondovalli; la superficie agricola diminuisce a favore di superfici improduttive, bosco e insediamenti; il bosco diminuisce nelle zone pianiziali e aumenta nelle zone di montagna. Le modifiche più rapidi e rilevanti interessano il fondovalle; in alcune zone l'urbanizzazione diffusa e estensiva causa la perdita di elementi caratteristici del paesaggio. Le zone del retroterra e montagna si trasformano più lentamente; l'avanzata del bosco a scapito di zone aperte tende a formare un paesaggio omogeneo, dove il bosco si avvicina sempre più al limite degli abitati.

Se non governata, questa evoluzione cela il rischio di una banalizzazione e omogeneizzazione dei paesaggi del fondovalle e di una perdita di varietà dei paesaggi montani. Il territorio del Cantone presenta qualità tali per cui una politica mirata del paesaggio potrebbe consentire di far emergere

anche delle opportunità che tuttavia non possono essere colte unicamente mediante una politica di tutela e protezione, ma necessitano di misure concrete e attive di valorizzazione e riqualifica, che ne accrescano la fruibilità.

Politica integrata del paesaggio

Il 5 ottobre 2005 il Consiglio di Stato ha adottato una politica integrata del paesaggio, da attuare attraverso progetti su scala comprensoriale e coordinati tra i diversi settori interessati. I principi generali sono:

- la sussidiarietà, che promuove il ruolo attivo degli enti locali;
- la flessibilità, che consente di applicare strumenti e incentivi in funzione delle diverse realtà locali e regionali;
- lo sviluppo di opportunità piuttosto che di vincoli;
- il riferimento a tutto il territorio.

Un confronto con la politica del paesaggio in altri Cantoni, in Lombardia e Alto Adige ha evidenziato che pressoché tutti gli strumenti pianificatori insistono sulla necessità di lavorare ad una scala adeguata, perlopiù comprensoriale. Per raggiungere risultati concreti si deve andare oltre i vincoli e proporre una tutela/valorizzazione da ricercare mediante forme partecipative ampie. Inoltre occorre prestare attenzione ai nuovi paesaggi che vengono generati dalla realizzazione di opere importanti, in modo che diventino opportunità e non impatti.

Progetto di paesaggio comprensoriale

Con il progetto di revisione della LALPT, il Consiglio di Stato ha proposto il progetto di paesaggio[36], su scala comprensoriale o locale, per programmare interventi concreti con cui attuare la valorizzazione del paesaggio. Il progetto di paesaggio, promosso dai Comuni con la possibile partecipazione di altri enti pubblici, persone giuridiche o privati, dovrebbe:

- avere un riferimento spaziale adeguato;
- partire dal basso e avere un consenso di base da parte della popolazione e dei principali attori locali e regionali, chiamati a farsi animatori del progetto;
- permettere la definizione di obiettivi e strategie in forma partecipativa;
- proporre misure mirate di tutela/valorizzazione/promozione del paesaggio.

Nell'ambito dell'elaborazione del Piano di utilizzazione cantonale dei paesaggi con edifici ed impianti protetti, il Cantone ha delimitato 22 comprensori, definiti in base a criteri geografici e socioculturali, che costituiscono unità idonee ad essere impiegate nei progetti di paesaggio comprensoriale.

L'approfondimento di questo lavoro dovrebbe permettere, da una parte, di fornire agli attori interessati gli elementi per definire degli obiettivi e impostare una strategia, dall'altra, di far emergere i paesaggi d'importanza cantonale, per la valorizzazione dei quali il Cantone dovrebbe assumere il ruolo di ente promotore. Prime verifiche sono già state fatte in Lavizzara, un comprensorio di montagna risultato dall'aggregazione di sei Comuni, e nell'Alto Vedeggio, un comprensorio che presenta diversi temi interessanti (periurbanizzazione, aree di svago,...).

Progetto di paesaggio locale

I progetti di paesaggio locale dovrebbero invece riguardare quelle iniziative che, pur mantenendo un approccio interdisciplinare, concernono un'area più contenuta, quali il recupero di vigneti terrazzati nella Bassa Vallemaggia, la protezione e la gestione del paesaggio palustre del Lucomagno, il recupero e la valorizzazione del nucleo di Corzutt a Montecarasso, il recupero di selve castanili nel Malcantone. Non sono invece considerati come progetti di paesaggio locale gli interventi circoscritti a singoli oggetti, come il restauro di un bene culturale, la valorizzazione di un biotopo o il recupero di una singola selva castanile: questo tipo di interventi è demandato alle relative politiche settoriali.

Piattaforma paesaggio

Con l'adozione della politica integrata del paesaggio, il Consiglio di Stato ha istituito la Piattaforma paesaggio, un gremio interdipartimentale[37] che valuta i diversi progetti, promuove la collaborazione e favorisce lo sviluppo di sinergie tra i vari servizi.

Compito della piattaforma è anche quello di permettere una visione d'insieme delle diverse possibilità di attivare contributi finanziari a sostegno di progetti integrati di valorizzazione del paesaggio sulla base delle diverse leggi settoriali che i singoli servizi sono chiamati ad applicare, compresi i sussidi federali e altre fonti di finanziamento (Fondo svizzero per il paesaggio,...).

Un esempio concreto di progetto integrato è stato il progetto Linescio villaggio terrazzato, sottoposto alla piattaforma dall'Associazione per la protezione del patrimonio artistico e architettonico di Vallemaggia (APAV) e Pro Linescio. Sulla tela di fondo della valorizzazione di un paesaggio molto significativo s'intrecciano altri valori, come la riscoperta della cultura rurale della Valle Rovana, la salvaguardia di biotopi, il recupero di superfici agricole, la promozione turistica. Il lavoro di coordinamento tra i vari servizi e di ricerca dei finanziamenti ha permesso di dare ai promotori una risposta positiva e concreta in tempi brevi.