

---

## Il Dipartimento del territorio

vista la richiesta di approvazione della **variante del Piano regolatore (PR) del Comune di Lugano, Sezione di Viganello (procedura semplificata)**,

**concernente Via La Santa - fmn 13 e 4 RFD,**

presentata dal Municipio il 18 settembre 2019,

richiamati gli artt. 34 seg. Legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011 (Lst, RL 701.100) e 42 segg. Regolamento della legge sullo sviluppo territoriale del 20 dicembre 2011 (RLst, RL 701.110),

considera quanto segue.

### 1. INTRODUZIONE

#### 1.1. SCOPO DELLA PIANIFICAZIONE

Giusta l'art. 75 cpv. 1 Costituzione federale della Confederazione svizzera del 18 aprile 1999 (Cost., RS 101), *“la pianificazione territoriale è volta a un'appropriata e parsimoniosa utilizzazione del suolo e a un ordinato insediamento del territorio.”*

Questo postulato è sviluppato dalla Legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT, RS 700). Giusta l'art. 1 LPT il suolo deve essere utilizzato con misura e l'insediamento ordinato in vista di uno sviluppo armonioso del Paese. A tal fine la pianificazione deve tenere conto delle condizioni naturali come pure dei bisogni della popolazione e dell'economia.

## 1.2. IL PROCESSO PIANIFICATORIO

Nel sistema della LPT il processo pianificatorio si svolge in tre tappe, corrispondenti ad altrettanti livelli decisionali: pianificazione direttrice, pianificazione dell'utilizzazione e procedura del permesso di costruzione.

Il PD è lo strumento strategico di livello cantonale, in cui si stabiliscono le grandi linee dell'organizzazione del territorio cantonale in un'ottica di sviluppo sostenibile e si assicura il coordinamento delle attività di rilevante incidenza territoriale (art. 8 cpv. 1 Lst). Esso vincola le autorità e non i privati (art. 16 Lst); pertanto, le scelte della pianificazione direttrice vanno concretizzate nella successiva pianificazione dell'utilizzazione, svolta principalmente dai Comuni mediante lo strumento del piano regolatore comunale (PR), vincolante per ognuno.

La funzione principale del PR è quella di disciplinare in modo dettagliato l'uso del territorio, in conformità con il PD (art. 6 e 26 LPT). Il PR permette inoltre di precisare il carattere, i tipi di costruzione ed i vincoli da osservare nell'edificazione e di riservare le superfici necessarie per l'urbanizzazione e per le altre costruzioni per scopi pubblici (cfr. artt. 20, 21 e 23 Lst).

Infine, la procedura d'autorizzazione a costruire (licenza edilizia) traspone l'ordinamento stabilito dal PR al livello di progetto edilizio e risponde quindi allo scopo di verificarne la conformità col PR (art. 22 LPT).

## 1.3. MODIFICA DEL PR, PROCEDURA ED AUTONOMIA COMUNALE

Il PR può essere modificato in caso di notevole cambiamento delle circostanze con la procedura ordinaria (artt. 25 segg. Lst) o con quella semplificata (artt. 34 seg. Lst; cfr. art. 33 cpv. 2 Lst).

E' possibile far capo alla procedura semplificata nei casi di poco conto, vale a dire per le modifiche che toccano un numero limitato di persone e che mutano in misura minima una o più disposizioni sull'uso ammissibile del suolo, oppure che interessano una superficie di terreno non superiore a 2000 mq (art. 34 cpv. 1 Lst). Sono inoltre di poco conto le modifiche che riguardano le reti di smaltimento delle acque o quelle per l'approvvigionamento idrico e di energie stabilite dal piano dell'urbanizzazione (art. 34 cpv. 2 Lst).

Queste modifiche sono adottate dal Municipio, che le pubblica, previa approvazione del Dipartimento del territorio (art. 35 cpv. 1 Lst).

Analogamente a quanto avviene per l'approvazione governativa del PR (art. 29 cpv. 1 Lst), il Dipartimento dispone di pieno potere cognitivo, essendogli conferita la facoltà di controllare non solo la legittimità, ma anche l'opportunità delle scelte pianificatorie e la loro congruenza con il piano regolatore (art. 35 cpv. 1 Lst e art. 43 cpv. 2 RLst); ciò ovviamente nel rispetto dell'autonomia riconosciuta al Comune nella pianificazione locale (cfr. art. 50 cpv. 1 Cost.; art. 16 della Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino del 14 dicembre 1997, RL 101.000, Cost/TI) e con il riserbo imposto alle autorità superiori dall'art. 2 cpv. 3 LPT verso le autorità subordinate, cui deve essere lasciato *"il margine d'apprezzamento necessario per adempiere i loro compiti"*. Questo principio patisce un'eccezione nel caso delle modifiche che riguardano le reti di smaltimento delle acque o quelle per l'approvvigionamento idrico e di energie stabilite dal piano dell'urbanizzazione, per le quali il Dipartimento si limita

ad una verifica sommaria, d'ordine generale (art. 35 cpv. 2 Lst e art. 43 cpv. 3 RLst).

#### 1.4. GARANZIA DELLA PROPRIETÀ

La proprietà è garantita dall'art. 26 cpv. 1 Cost. Tale garanzia non è tuttavia assoluta: in caso d'espropriazione o di restrizione equivalente della proprietà è dovuta piena indennità (art. 26 cpv. 2 Cost.).

Giusta l'art. 36 Cost., una limitazione della garanzia della proprietà è possibile, a condizione che abbia una base legale (restrizioni gravi devono essere previste dalla legge) (cpv. 1), che sia giustificata da un interesse pubblico (cpv. 2) e che sia proporzionata allo scopo (cpv. 3). L'essenza della garanzia della proprietà è intangibile (cfr. cpv. 4).

##### a) Base legale

In adempimento dell'art. 75 Cost. e degli artt. 14 LPT e 18 seg. Lst, il PR disciplina l'uso ammissibile del territorio comunale suddividendolo in zone, di cui stabilisce la disciplina. Il PR, adottato dal legislatore comunale e soggetto a referendum, costituisce la base legale delle restrizioni della garanzia della proprietà.

##### b) Interesse pubblico

La condizione dell'interesse pubblico possiede una valenza relativa, considerato che, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, ogni interesse pubblico è fondamentalmente atto a giustificare una limitazione della proprietà, nella misura in cui lo scopo prefisso non è di natura esclusivamente fiscale o contrario ad altre norme di rango costituzionale.

##### c) Proporzionalità

Secondo la giurisprudenza, una limitazione della proprietà non può eccedere ciò che è necessario per raggiungere l'interesse pubblico perseguito. Se lo scopo può essere raggiunto con misure meno incisive, adottarne di più ampia portata significherebbe violare il principio della proporzionalità e di conseguenza pure il disposto costituzionale di cui all'art. 36 cpv. 3 Cost.

#### 1.5. PARITÀ DI TRATTAMENTO

In ambito pianificatorio il principio di uguaglianza giuridica, sancito dall'art. 8 Cost., svolge un ruolo attenuato e deve essere valutato con prudenza. E' quindi possibile che fondi dalle caratteristiche affini e in posizioni analoghe siano trattati in modo diverso in quanto a destinazione e facoltà edificatorie. Occorre tuttavia che la pianificazione sia oggettivamente difendibile, vale a dire che non sia arbitraria. La massima costituzionale di uguaglianza coincide in materia con il divieto dell'arbitrio di cui all'art. 9 Cost.: una misura pianificatoria è così insostenibile quando la discriminazione contraddice ogni ragionevole intento o allorché l'operato dell'autorità obbedisce a riflessioni inaccettabili, manifestamente estranee al problema.

## **2. CONSIDERAZIONI FORMALI**

### **2.1. COMPONENTI DEL PIANO REGOLATORE OGGETTO DI MODIFICA**

Oggetto del presente esame è il fascicolo intitolato “*Variante di Piano Regolatore – Modifica di poco conto (art. 34 Lst) – Via La Santa , mappali 13 e 4 RFD*” settembre 2019 contenente:

- rapporto di pianificazione;
- elaborati grafici.

### **2.2. OSSERVAZIONI SUI GEODATI**

Il Comune ha presentato il PR in forma di geodato. Dal loro esame, risulta che i dati presentati soddisfano i requisiti stabiliti dal modello della Confederazione (artt. 1 cpv. 1, 8 e allegato 1, dell’Ordinanza sulla geoinformazione del 21 maggio 2008, OGI, RS 510.620).

### **2.3. ESAME DELLE CONDIZIONI PROCEDURALI**

#### **2.3.1. Contenuto della modifica**

Il Municipio intende aggiornare puntualmente i vincoli di allineamento su Via Merlina per i fmn 4 e 13 RFD Lugano - Viganello. Più precisamente, la modifica riguarda lo spostamento delle linee di allineamento più a ridosso di via Merlina, come indicato nel rapporto di pianificazione.

Considerato che ciò implica la rinuncia a creare una sorta di piazzetta pedonale alla fine di via Merlina, la variante prevede anche l'inserimento di un vincolo sul fondo n. 13 volto a creare, al piano terreno, una superficie coperta ma aperta ad uso pubblico (portico).

Il Municipio approfitta inoltre della presente procedura per correggere dai piani un errore grafico. In effetti, oltre alle linee di allineamento, lungo via Merlina sono erroneamente indicate anche due linee di arretramento che riguardano la zona più a monte. Le linee in questione sono stralciate dai piani di PR.

#### **2.3.2. Condizioni procedurali**

La modifica in oggetto tocca un numero limitato di persone (art. 34 cpv. 1 Lst), perché la sua incidenza sull’ordinamento del suolo, rispettivamente le sue presumibili ripercussioni ambientali sono limitate al comparto adiacente al sedime in parola, costituito dai fmn 13 e 4 RFD Lugano-Viganello.

L’area oggetto di modifica non interessa una superficie di terreno superiore a 2000 mq (art. 34 cpv. 1 lett. b Lst; art. 42 cpv. 2 RLst).

Sono pertanto adempiute le condizioni procedurali per l’adozione della procedura semplificata.

### 3. CONSIDERAZIONI DI MERITO

L'art. 40 cpv. 3 NAPR - *Zona residenziale commerciale speciale R7* dispone un'altezza minima vincolante di 17 m per le nuove costruzioni, che combinata alle limitazioni di occupazione del suolo date per il fmn 13, porterebbe alla realizzazione di un edificio che, per tipologia, si scosterebbe sensibilmente dall'immagine di fronte unitario e compatto lungo Via La Santa, stabilito dal PR in vigore.

A detta dello scrivente Dipartimento, lo spostamento delle linee di allineamento più a ridosso di Via Merlina, costituisce nella fattispecie la premessa di ordine pianificatorio alla realizzazione di un edificio dalla volumetria più equilibrata, che si porrebbe maggiormente in sintonia con lo sviluppo promosso dal PR.

Per il fmn 4 RFD si tratta invece di adeguare il PR alla situazione di fatto riscontrabile in loco, facendo coincidere la linea di allineamento con la facciata dell'edificio costruito nel 1996 conformemente al PR previgente

Un fronte più compatto su Via La Santa, conferirebbe inoltre agli spazi liberi retrostanti, dove la Città intende promuovere un intervento di riqualifica, un carattere più raccolto, protetto dal rumore del traffico veicolare, a vantaggio di una migliore fruibilità. In questo senso è ritenuto corretto disporre a livello pianificatorio la possibilità di una fruizione pubblica del piano terreno della futura edificazione.

Il Dipartimento segnala infine che le modifiche all'esame non danno luogo a vantaggi rilevanti (art. 5 LPT) per il fmn 13 RFD, nella misura in cui la variante non dispone un aumento dei parametri edificatori, ma unicamente lo spostamento della linea di allineamento più a ridosso di Via Merlina, consentendo al proprietario di meglio sfruttare il potenziale edificatorio già concesso dal PR in vigore.

Ritenute le precedenti considerazioni, il Dipartimento ritiene che la nuova impostazione pianificatoria adottata dal Municipio possa essere condivisa.

#### 4. DISPOSITIVO

visto quanto precede,  
su proposta della Sezione dello sviluppo territoriale,

risolve:

##### 1. Approvazione della variante di PR

È approvata, come indicato nelle considerazioni di merito, la variante al Piano regolatore così come illustrata nel fascicolo intitolato “*Variante di Piano Regolatore – Modifica di poco conto (art. 34 Lst) – Via La Santa , mappali 13 e 4 RFD*” del settembre 2019.

##### 2. Pubblicazione della variante e crescita in giudicato

2.1 Entro 30 giorni dalla notificazione della presente decisione, il Municipio pubblica la variante per 30 giorni. La pubblicazione deve essere preceduta almeno 5 giorni prima da un annuncio all'albo comunale e sul Foglio ufficiale, oltre che da un avviso personale ai proprietari dei terreni interessati dalla modifica (artt. 35 cpv. 1 Lst e 44 cpv. 1 RLst). Alla Sezione dello sviluppo territoriale è immediatamente trasmessa copia degli avvisi di pubblicazione.

2.2 In assenza di ricorsi, il Municipio è tenuto a comunicare immediatamente la crescita in giudicato della decisione alla Sezione dello sviluppo territoriale. Diversamente, trasmette al Consiglio di Stato gli atti della modifica, i ricorsi pervenuti e le proprie osservazioni entro tre mesi dalla scadenza del termine di pubblicazione (art. 44 cpv. 2 RLst).

##### 3. Rimedi di diritto

3.1 Contro il contenuto della variante di PR è dato ricorso Consiglio di Stato entro 15 giorni dal termine della pubblicazione. Sono legittimati a ricorrere ogni cittadino attivo nel Comune e ogni altra persona o ente che dimostri un interesse degno di protezione (artt. 44 cpv. 2 RLSt e 28 Lst). Il ricorso è da presentare in tre copie.

3.2 Contro la presente decisione il Comune ha facoltà di ricorso al Consiglio di Stato entro 30 giorni dalla notificazione (art. 68 cpv. 1 Legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013 LPAm, RL 165.100). Il ricorso è da presentare in tre copie.

#### PER IL DIPARTIMENTO DEL TERRITORIO

Il Consigliere di Stato:



Claudio Zali

Il Direttore della Divisione dello

sviluppo territoriale e della mobilità:



Martino Colombo

5. **COMUNICAZIONE**

**Invio normale:**

Municipio di Lugano, Piazza Riforma 1, 6900 Lugano;

**Invio interno:**

Tribunale cantonale amministrativo (di-tram@ti.ch);

Ufficio delle domande di costruzione (dt-sg.udc@ti.ch);

Ufficio del registro fondiario di Lugano (di-rf.lugano@ti.ch);

6. **ALLEGATI**

Incarto di ritorno.

