

Repubblica e Cantone Ticino
Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 43 20
fax +41 91 814 44 35
e-mail can-sc@ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

vista la richiesta per l'approvazione delle varianti di adeguamento del Piano regolatore (PR) del Comune di Lugano, Sezione di Carabbia

trasmessa per approvazione dal Municipio il 16 settembre 2014,

visti i ricorsi interposti contro le varianti del PR trasmessi per decisione dal Municipio di Lugano il 5 settembre 2017, con le relative osservazioni

richiamato l'art. 37 della Legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio del 23 maggio 1990 (LALPT) in combinazione con l'art. 117 della Legge sullo sviluppo territoriale (Lst) del 21 giugno 2011 (RL 7.1.1.1),

considera quanto segue.

SOMMARIO

1.	INTRODUZIONE	3
1.1.	SCOPO DELLA PIANIFICAZIONE.....	3
1.2.	IL PROCESSO PIANIFICATORIO	3
1.3.	L'ASSEGNAZIONE ALLE ZONE.....	4
1.4.	PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO E PROTEZIONE DELL'AMBIENTE	5
1.5.	COMPETENZA ED AUTONOMIA COMUNALE	6
1.6.	GARANZIA DELLA PROPRIETÀ.....	6
1.7.	PARITÀ DI TRATTAMENTO	6
2.	PREMESSE FORMALI	7
2.1.	ITER PROCEDURALE	7
3.	COMPONENTI DEL PIANO REGOLATORE	8
3.1.	ATTI COSTITUTIVI.....	8
3.2.	VERIFICA DELLA COMPLETEZZA E DELLA CONFORMITÀ DELLA DOCUMENTAZIONE.....	8
3.3.	OSSERVAZIONI SULLA CARTOGRAFIA E SUGLI ELABORATI GRAFICI DEL PR.....	8
4.	CONSIDERAZIONI DI MERITO RELATIVE AL PIANO REGOLATORE.....	9
4.1.	VERIFICA DEL PIANO REGOLATORE DA PARTE DEI SERVIZI DELLO STATO.....	9
4.2.	SITUAZIONE PIANIFICATORIA DEL COMUNE	9
5.	CONSIDERAZIONI PARTICOLARI SULLE VARIANTI.....	9
5.1.	COMPARTO EDIFICABILE IN LOCALITÀ JENÈRLA	9
5.2.	COLLEGAMENTO STRADALE TRA VIA TORELLO E VIA TENÈRLA.....	11
5.3.	FMN 169, 370 E 609 – PROPRIETÀ EX – KUBASCHEWSKI	11
5.4.	FMN 90 E 486.....	12
5.5.	PIAZZA DI GIRO CON ANNESSA AREA DI POSTEGGIO ADIACENTE AL CENTRO DI COMPOSTAGGIO	12
5.6.	ZONA EAP5 - AREA DI SVAGO CON CAMPI DI GIOCO.....	13
5.7.	LINEE D'ARRETRAMENTO DALLE STRADE.....	14
5.8.	INCONGRUENZE DIVERSE	14
6.	REGOLAMENTO EDILIZIO	14
7.	RICORSI CONTRO LE VARIANTI	17
7.1.	ELENCO DEI RICORRENTI.....	17
8.	RIASSUNTO DELLE DECISIONI E DELLE MODIFICHE SCATURITE DALL'ESAME DELLE VARIANTI E DALLA DECISIONE DEI RICORSI.....	39
8.1.	MODIFICHE D'UFFICIO E DECISIONI CHE NECESSITANO DI UNA PUBBLICAZIONE	39
9.	DISPOSITIVO.....	40
10.	COMUNICAZIONE.....	42

1. INTRODUZIONE

1.1. SCOPO DELLA PIANIFICAZIONE

Giusta l'art. 75 cpv 1 Costituzione federale (Cost.), "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 sulla pianificazione del territorio del 22 giugno 1979 (LPT). 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. Con misure pianificatorie è poi necessario sostenere in particolare gli sforzi tesi a:

- proteggere le basi naturali della vita (come il suolo, l'aria, l'acqua, il bosco e il paesaggio – pure tutelati dagli art. 73, 74, 76, 77 e 78 Cost.);
- creare e conservare insediamenti accoglienti e le premesse territoriali per le attività economiche;
- promuovere la vita sociale, economica e culturale nelle singole parti del Paese e decentralizzare adeguatamente l'insediamento e l'economia;
- garantire una sufficiente base di approvvigionamento del Paese e la difesa nazionale.

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, che, giusta l'art. 22 LALPT, vincola solo le autorità e non (direttamente) i privati, è lo strumento strategico per eccellenza a livello cantonale. E' in questo piano che, previa procedura d'informazione e partecipazione (art. 4 LPT, 15 LALPT), 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. 12 lett. b LALPT).

Il piano di utilizzazione (PR) è adottato nell'ambito di una procedura nella quale è garantita la protezione giuridica (art. 33 seg. LPT) e la partecipazione democratica (art. 4 LPT). La sua funzione principale è quella di disciplinare in modo dettagliato l'uso del territorio. Questo deve essere suddiviso, giusta l'art. 14 LPT, almeno nella zona edificabile (art. 15 LPT), agricola (art. 16 LPT) e protetta (art. 17 LPT). Al diritto cantonale è poi conferita la facoltà di prevedere altre zone (art. 18 LPT). Tutto quanto sopra deve avvenire in conformità con il PD (artt. 6 e 26 LPT).

Il PR permette inoltre di precisare il carattere, i tipi di costruzione e di vincoli da osservare nell'edificazione e di riservare le superfici necessarie per la rete delle vie di comunicazione e per le altre attrezzature di interesse pubblico (cfr. artt. 26 segg. LALPT). Oltre a ciò, si osserva che il PR rende vincolante verso i privati il contenuto del piano direttore (art. 21 cpv. 1 LPT) e permette di concretare alcuni precetti della legislazione sulla protezione dell'ambiente. Si rimanda al proposito al seguente punto. 2.4.

Infine, il permesso di costruzione non è uno strumento pianificatorio vero e proprio ma, in quanto subordinato alla conformità con la zona di PR (art. 22 LPT), è uno degli strumenti attraverso i quali il PR trova concreta attuazione.

1.3. L'ASSEGNAZIONE ALLE ZONE

Giusta l'art. 15 LPT le zone edificabili vanno definite in modo da soddisfare il fabbisogno prevedibile per 15 anni (cpv. 1); quelle sovradimensionate devono essere ridotte (cpv. 2). Le loro ubicazioni e dimensioni vanno coordinate al di là dei confini comunali, rispettando gli scopi e i principi della pianificazione del territorio (artt. 1 e 3 LPT). In particolare occorre conservare le superfici per l'avvicendamento delle colture e rispettare la natura e il paesaggio (cpv. 3).

In generale, occorre garantire una gestione parsimoniosa del suolo, fissare zone edificabili conformi alle reali necessità di sviluppo e ben allacciate alla rete del trasporto pubblico, nonché promuovere insediamenti compatti e di elevata qualità.

La LPT richiede che il fabbisogno di spazi per l'abitazione ed il lavoro sia in primo luogo da soddisfare mediante lo sfruttamento delle riserve (terreni liberi o sottoutilizzati) e il recupero delle aree dismesse. Se le previsioni di sviluppo non possono essere soddisfatte con tali misure, va promosso lo sviluppo centripeto degli insediamenti, nel rispetto del paesaggio e della qualità urbanistica, ad esempio con la densificazione di comparti strategici, serviti dai mezzi pubblici.

In particolare, un terreno può essere assegnato alla zona edificabile, se è idoneo ad essere costruito e sarà prevedibilmente necessario all'edificazione, urbanizzato ed edificato entro 15 anni, anche in caso di sfruttamento coerente delle riserve interne d'utilizzazione delle zone edificabili esistenti (art. 15 cpv. 4 LPT).

A seguito della modifica legislativa della LPT del 15 giugno 2012, i Cantoni sono tenuti ad adattare il Piano direttore (PD) entro 5 anni dal 1. maggio 2014, in modo da stabilire le dimensioni complessive delle superfici insediative, la loro distribuzione a livello cantonale e le misure atte a garantire il coordinamento regionale della loro espansione.

Dal 1. maggio 2019 sino all'approvazione dell'adattamento del PD non sono ammessi ampliamenti delle zone edificabili nemmeno se per gli stessi è previsto un compenso.

A norma dell'art. 16 LPT le zone agricole comprendono invece i terreni idonei all'utilizzazione agricola o all'orticoltura o i terreni che, nell'interesse generale, devono essere utilizzati dall'agricoltura.

Le zone protette comprendono infine i ruscelli, i fiumi, i laghi e le loro rive, i paesaggi particolarmente belli e quelli con valore naturalistico o storico-culturale, i siti caratteristici, i luoghi storici e i monumenti naturali e culturali, i biotopi per gli animali e i vegetali degni di protezione (art. 17 LPT).

L'art. 15 LPT pone pertanto le condizioni minime perché l'attribuzione alla zona edificabile possa entrare in linea di conto. Al di sotto di questa soglia l'azzonamento è escluso a priori. Non basta, invece, che i requisiti legali siano tutti dati, e in modo chiaro e incontrovertibile, perché l'inserimento in zona edificabile si imponga: un'area, infatti, può avere caratteristiche fisiche tali da po-

ter rispondere alla definizione legale di più zone. Ad esempio, può prestarsi sia all'edificazione, sia all'agricoltura o può contenere valori naturali e paesaggistici che ne impongono la protezione a dispetto delle altre idoneità. Bisogna inoltre considerare che, per la loro funzione eminentemente pianificatoria, i criteri enunciati, di regola, possono riferirsi solo a interi comparti, e non a singole particelle; essi intervengono in una prospettiva generale, d'ordine superiore, che li rende inadeguati a risolvere i problemi attributivi di terreni isolati.

Oltre a quanto sopra esposto, si osserva che le zone edificabili devono anche soddisfare le esigenze poste dalla Legge federale sulla protezione dell'ambiente del 7 ottobre 1983 (LPAmb; RS 814.01), e specificatamente dall'art. 23 LPAmb. Si veda al proposito il seguente punto 1.4.

1.4. PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO E PROTEZIONE DELL'AMBIENTE

Le legislazioni federali sulla protezione dell'ambiente e sulla pianificazione del territorio chiariscono la connessione fra protezione dell'ambiente e pianificazione del territorio, connessione che già si desume dall'art. 73 Cost.

Con specifico riferimento ai piani di utilizzazione si osserva quanto segue. Con l'Ordinanza contro l'inquinamento fonico del 15 dicembre 1986 (OIF) il Consiglio federale ha stabilito per la protezione della popolazione dai rumori valori limite di incidenza: fra questi vi sono i valori limite delle immissioni (artt. 13 e 15 LPAmb), i valori di pianificazione (art. 23 LPAmb), inferiori ai precedenti, ed i valori di allarme, superiori ai primi (art. 19 LPAmb). Questi valori sono presentati in modo differenziato a seconda della fonte di rumore, del giorno e della notte e dei diversi gradi di sensibilità dati alle singole zone d'utilizzazione.

Ciò presuppone che alle zone d'utilizzazione vengano assegnati appositi gradi di sensibilità, e più precisamente il grado di sensibilità I alle zone che richiedono una protezione fonica elevata (zone ricreative), il grado di sensibilità II alle zone in cui non sono ammesse aziende moleste (zone destinate all'abitazione e per edifici e impianti pubblici), il grado di sensibilità III alle zone in cui sono ammesse aziende mediamente moleste (zone destinate all'abitazione e alle aziende artigianali (zone miste) e zone agricole) e infine il grado di sensibilità IV alle zone in cui sono ammesse aziende fortemente moleste (zone industriali) (art. 43 OIF).

Il compito di provvedere affinché nei regolamenti edili o nei piani di utilizzazione dei Comuni siano assegnati i gradi di sensibilità alle zone d'utilizzazione incombe ai Cantoni (art. 44 OIF). In Ticino questa esigenza è stata recepita dall'art. 30 cpv. 1 cifra 7 del Regolamento della legge sullo sviluppo territoriale (RLst) del 20 dicembre 2011 (RL 7.1.1.1.1), secondo il quale il regolamento edilizio attribuiscono appunto alle zone di utilizzazione i gradi di sensibilità per la protezione dai rumori.

Nei piani di utilizzazione, ed in particolare nelle nuove zone edificabili, devono essere rispettati i valori di pianificazione fissati nella OIF dal Consiglio federale (art. 23 LPAmb e art. 29 OIF): di conseguenza nuove zone edificabili e nuove zone che richiedono una protezione fonica elevata possono essere delimitate soltanto nelle regioni in cui le immissioni foniche non superano i valori di pianificazione o nelle quali questi valori possono essere rispettati mediante misure di pianificazione, sistemazione o costruzione (art. 24 cpv. 1 LPAmb).

1.5. COMPETENZA ED AUTONOMIA COMUNALE

Il PR è lo strumento principe della pianificazione a livello comunale. Esso è adottato dall'Assemblea o dal Consiglio comunale (cfr. artt. 24 cpv. 1, 34 cpv. 1 LALPT).

Secondo la legislazione ticinese il Consiglio di Stato, che approva i PR comunali (art. 37 cpv. 1 LALPT), dispone di un pieno potere cognitivo, essendogli conferita la facoltà di controllare non solo la legittimità, ma anche l'opportunità delle scelte pianificatorie; 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 1.1.1.1, Cost/TI) e con il riserbo imposto alle autorità superiori dall'art. 2 cpv. 3 LPT verso le autorità subordinate, cui dev'essere lasciato "il margine d'apprezzamento necessario per adempiere i loro compiti".

1.6. 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., il PR disciplina l'uso ammissibile del territorio comunale suddividendolo in zone e stabilendo le norme di attuazione concernenti sia le singole zone sia l'intero territorio. Le relative disposizioni, norme astratte e generali, adottate dal legislatore comunale e soggette a referendum, costituiscono la base legale delle restrizioni della garanzia della proprietà.

b) Interesse pubblico

La condizione dell'interesse pubblico possiede una valenza ristretta, 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

Per quanto concerne il criterio della proporzionalità, si osserva che, 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.

1.7. 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 che tocca il singolo immobile contraddice ogni ragionevole intento o allorché l'operato dell'autorità obbedisce a riflessioni inaccettabili, manifestamente estranee al problema.

2. PREMESSE FORMALI

2.1. ITER PROCEDURALE

- 1) in data 12 gennaio 2012, il Municipio di Lugano ha inviato il progetto di varianti del PR al Dipartimento del territorio per l'esame preliminare ai sensi dell'art. 33 LALPT, sul cui merito il Dipartimento si è espresso il 19 ottobre 2012;
- 2) il progetto di varianti e l'esito dell'esame preliminare dipartimentale sono stati depositati per un periodo di 30 giorni a partire dall'11 febbraio 2013 presso il Dicastero Pianificazione, ambiente e mobilità della Città di Lugano. Nel periodo di pubblicazione sono pervenute al Municipio diverse osservazioni;
- 3) le varianti sono state sottoposte al legislativo comunale con messaggio municipale n. 8914 del 25 febbraio 2014. La Commissione della pianificazione del territorio ha trasmesso il suo rapporto al Consiglio Comunale che, nella seduta del 24 giugno 2014, ha adottato la proposta sottopostagli dal Municipio;
- 4) in seguito all'adozione da parte del Consiglio comunale, la pubblicazione delle varianti è stata regolarmente annunciata sul Foglio ufficiale n. 66/2014 del 19 agosto 2014, all'albo comunale e sui quotidiani del Cantone. Gli atti sono stati pubblicati, presso il Dicastero Pianificazione, ambiente e mobilità della Città di Lugano, dal 1° al 30 settembre 2014, conformemente all'art. 34 LALPT;
- 5) al Consiglio di Stato sono pervenuti 28 ricorsi contro le varianti di Piano regolatore;
- 6) in data 5 settembre 2017, il Municipio di Lugano ha trasmesso i ricorsi e le relative sue osservazioni.

Alla luce dell'iter procedurale esposto, si ritiene che il Comune abbia ottemperato correttamente alle disposizioni procedurali di agli artt. 32 ss. LALPT.

3. COMPONENTI DEL PIANO REGOLATORE

3.1. ATTI COSTITUTIVI

Sono oggetto del presente esame di opportunità e legalità i seguenti atti:

- a) Rapporto di pianificazione – *Varianti richieste dal Consiglio di Stato con la risoluzione no. 2490 del 26.08.2008 concernente l'approvazione del PR 2007*, febbraio 2014;
- b) Piano del paesaggio – *Varianti scaturite dalla decisione di approvazione del Consiglio di Stato del 26 agosto 2008 – 1:2000*, febbraio 2014;
- c) Piano delle zone – *Varianti scaturite dalla decisione di approvazione del Consiglio di Stato del 26 agosto 2008 – 1:2000*, febbraio 2014;
- d) Piano del traffico e degli edifici e delle attrezzature di interesse pubblico – *Varianti scaturite dalla decisione di approvazione del Consiglio di Stato del 26 agosto 2008 – 1:2000*, febbraio 2014;
- e) Piano delle modifiche – *Varianti scaturite dalla decisione di approvazione del Consiglio di Stato del 26 agosto 2008 – 1:2000*, febbraio 2014;

3.2. VERIFICA DELLA COMPLETEZZA E DELLA CONFORMITÀ DELLA DOCUMENTAZIONE

- il Rapporto di pianificazione ai sensi dell'art. 27 LALPT è costituito del documento elencato alla lett. a;
- il Piano delle zone ai sensi dell'art. 28 LALPT è costituito del documento elencato alla lett. c;
- il Piano del paesaggio ai sensi dell'art. 28 LALPT è costituito del documento elencato alla lett. b;
- il Piano del traffico ai sensi dell'art. 28 LALPT è costituito del documento elencato alla lett. d;
- il Piano delle attrezzature e costruzioni di interesse pubblico ai sensi dell'art. 28 LALPT è costituito del documento elencato alla lett. d;
- le Norme di attuazione ai sensi dell'art. 29 LALPT sono contenute nel documento elencato alla lett. a;
- il programma di realizzazione ai sensi dell'art. 30 LALPT è contenuto nel documento elencato alla lett. a;

Dall'esame formale della documentazione risulta che gli atti presentati per approvazione sono completi.

3.3. OSSERVAZIONI SULLA CARTOGRAFIA E SUGLI ELABORATI GRAFICI DEL PR

Dall'esame delle rappresentazioni grafiche sottoposte all'approvazione dello scrivente Consiglio risulta che la cartografia di base utilizzata per la stesura

dei piani, come pure la qualità grafica degli elaborati stessi, soddisfatti i requisiti essenziali atti a rendere le modifiche di Piano regolatore sufficientemente chiaro e intellegibile in tutti i suoi contenuti (art. 8 RLALPT).

Gli atti di PR presentati per approvazione adempiono quindi i requisiti formali stabiliti dalla legge.

4. CONSIDERAZIONI DI MERITO RELATIVE AL PIANO REGOLATORE

4.1. VERIFICA DEL PIANO REGOLATORE DA PARTE DEI SERVIZI DELLO STATO

Sono stati consultati i seguenti Servizi per una loro definitiva presa di posizione e per la verifica degli aspetti di dettaglio che non si sono potuti valutare o approfondire in sede di esame del Piano d'indirizzo.

- Sezione della mobilità / Divisione costruzioni..... 24-04-2015
- Ufficio della natura e del paesaggio 18-07-2016
- Sezione forestale.....22-10-2014 (aggiornamento 21-11-2019)

Le considerazioni dei citati servizi sono riprese, per quanto necessario, nell'esame delle singole componenti del PR.

4.2. SITUAZIONE PIANIFICATORIA DEL COMUNE

Il Piano regolatore di Lugano – Sezione Carabbia è stato approvato il 14 gennaio 2000 con ris. n. 118. In tale ambito alcune proposte pianificatorie, sospese con la citata risoluzione, sono state oggetto di decisione in data 20 dicembre 2000 (n. 5871). Con le citate decisioni è stato chiesto al Comune di Carabbia l'elaborazione di una serie di varianti di adeguamento, alcune delle quali sono state approvate con decisione n. 4290 del 26 agosto 2008. In tale ambito il CdS non ha tuttavia approvato una serie di varianti per cui ha richiesto l'elaborazione di ulteriori varianti di adeguamento, varianti che sono ora oggetto della presente decisione.

5. CONSIDERAZIONI PARTICOLARI SULLE VARIANTI

5.1. COMPARTO EDIFICABILE IN LOCALITÀ JENÈRLA

Nell'ambito della risoluzione governativa n. 4290 del 26 agosto 2008, il Comune proponeva di convertire l'area artigianale in località Jenèrla in residenziale, assoggettandola all'obbligo per i proprietari di elaborare un Piano di quartiere (PQ). La proposta non era stata tuttavia approvata dal Consiglio di Stato che, nonostante avesse concordato sul cambiamento di destinazione, non riteneva fossero poste delle basi normative confacenti per garantire un'edificazione qualitativa dal profilo urbanistico e confacente in termini di mobilità.

La variante adottata dalla Città prevede ora la definizione di una strada di servizio, in parte già esistente, che collega via Torello a via Arbostora. La parte a nord della strada viene così destinata a zona residenziale (i.s. 0.5) mentre il comparto a sud viene destinato in parte a zona AP 3 *Alambicco* e in parte a *Zona residenziale soggetta a regolamentazione particolare* sulla quale insiste

un vincolo di Piano di quartiere (PQ). Il disciplinamento di quest'ultima sottostà ad un apposito articolo normativo (art. 20 bis NAPR), il cui intento è quello di disciplinare e definire dei vincoli restrittivi e qualitativi all'edificazione di questo comparto.

Con documento di esame preliminare del 19 ottobre 2012 il DT aveva chiesto che i criteri previsti dall'allora art. 21 NAPR riguardante il PQ previsto per il comparto in parola, fosse completato con alcune disposizioni di ordine paesaggistico, affinché la norma fosse maggiormente volta all'integrazione paesaggistica dei manufatti. Il Dipartimento aveva inoltre chiesto che il bonus relativo all'indice di sfruttamento fosse ridotto da 0.15 a 0.1 e sollevato alcune perplessità in merito alla deroga prevista dal capoverso 5 per l'altezza delle costruzioni fino a 16 m.

Il CdS rileva che in generale, le raccomandazioni formulate dal DT in ordine ai criteri qualitativi sono state in gran parte riprese. Anche il bonus relativo all'indice di sfruttamento per il PQ è stato ridotto da 0.15 a 0.1.

Problematica, in particolare dal profilo della sostenibilità paesaggistica, rimane invece la possibilità riservata al Municipio di derogare ai parametri di zona previsti dal PQ per permettere, nel caso di costruzioni di interesse pubblico o para-pubblico, la realizzazione di edifici di altezza fino a 16 m invece dei 9.50 massimi previsti dai parametri di zona.

A mente della scrivente Autorità, il concetto di "volumetria di limitata estensione" è assai vago. Pure le prescrizioni particolari di ordine paesaggistico che ne giustificerebbero la realizzazione, sono ritenute insufficienti.

Come voluto dal legislatore cantonale (cfr. art. 54 cpv. 3 Lst), il PR deve stabilire il perimetro del PQ, nonché i requisiti qualitativi minimi ed i parametri edilizi minimi e massimi. È infatti indispensabile che gli elementi pianificatori essenziali siano stabiliti dal piano regolatore, preliminarmente all'elaborazione del PQ, perché in caso contrario si determinerebbe l'assetto di una porzione di territorio mediante un progetto planovolumetrico e non nelle vie della pianificazione. Lasciare aperta la possibilità di realizzare, a delle condizioni particolari, un edificio dalla volumetria emergente purché di "limitata estensione" contraddice a mente della scrivente Autorità lo spirito stesso della legge, che vuole al contrario che sia il PR a stabilire i parametri edilizi minimi e massimi che determineranno l'assetto urbanistico complessivo promosso dal PQ, dove l'elevata qualità costituisce un requisito implicito e dovuto.

Inoltre, così come formulata, la norma si profila quale retaggio della possibilità di concedere deroghe o bonus di indici e di altezze concessa dalla LALPT nell'ambito della disciplina dei vecchi PQ facoltativi. Un'opzione, questa, che è caduta con l'entrata in vigore dell'art. 54 Lst.

Ritenute le precedenti considerazioni, lo scrivente Consiglio modifica d'ufficio l'art. 20 bis, stralciando interamente il cpv. 5.

5.2. COLLEGAMENTO STRADALE TRA VIA TORELLO E VIA TENÈRLA

Questa variante prevede la possibilità di realizzare un "anello stradale" di congiunzione tra via Torello e Via Tenèrla con lo scopo di garantire una migliore urbanizzazione dei fondi attribuiti alla zona residenziale soggetta a PQ. Lo stesso permetterebbe sia di garantire l'urbanizzazione dei fondi attribuiti alla zona residenziale a nord del citato anello, sia di permettere un accesso alla zona AP-EP destinata all'alambicco e al fondo già costruito al fmn 526 RFD Lugano-Carabbia.

La variante è stata contestata da alcuni ricorsi. Per l'esito della vertenza si rimanda alla decisione dei ricorsi di cui al pto 7.1.2 successivo.

5.3. FMN 169, 370 E 609 – PROPRIETÀ EX – KUBASCHEWSKI

La variante in parola comporta l'attribuzione alla zona edificabile di un'area di 22'429 mq attribuiti dal PR in vigore al territorio fuori zona edificabile, segnatamente alla zona agricola.

Trattasi di un'opzione che, nonostante rappresenti per l'Ente pianificante l'atto conclusivo di un lungo iter procedurale iniziato negli anni '90 del secolo scorso con il progetto di revisione generale del PR, deve oggi essere valutata tenendo conto delle conseguenze per i Comuni derivanti dalla modifica della LPT del 15 giugno 2012.

La Legge federale chiede infatti ai Cantoni di adattare il Piano direttore (PD) entro 5 anni dal 1° maggio 2014, in modo da stabilire le dimensioni complessive delle superfici insediative, la loro distribuzione a livello cantonale e le misure atte a garantire il coordinamento regionale della loro espansione. Ciò comporta che dal 1° maggio 2019 sino all'approvazione dell'adattamento del PD non sono ammessi ampliamenti delle zone edificabili, nemmeno se per gli stessi è previsto un compenso. (cfr. cap. 1.3 della presente decisione).

Fintanto che il Cantone non avrà adattato il Piano direttore in modo da stabilire le dimensioni complessive delle superfici insediative, la loro distribuzione a livello cantonale e le misure atte a garantire il coordinamento regionale della loro espansione, l'attribuzione dei fmn 169, 370 e 609 RFD alla zona edificabile risulta essere in palese contrasto con le disposizioni di ordine federale in materia pianificatoria.

Trattasi comunque di restrizioni che erano già in vigore a decorrere dal maggio 2014, quindi da prima che il Consiglio comunale adottasse la variante. Questo a significare che quanto adottato dalla Città era già allora in contrasto con le nuove disposizioni di diritto federale.

Ritenute le precedenti considerazioni, il nuovo assetto pianificatorio per i fmn 169, 370 e 609 RFD Lugano, Sezione Carabbia, comprensivo della nuova strada di servizio, non può essere approvato. I fondi in questione restano attribuiti alla Zona agricola come disposto dal PR in vigore (PR '81).

La mancata approvazione del nuovo regime pianificatorio per il comparto in questione comporta alcune modifiche a livello normativo, segnatamente in riferimento agli art. 20, 21 e 27 NAPR. Per i dettagli si rimanda al capitolo 6 della presente decisione.

5.4. FMN 90 E 486

Nell'ambito dell'approvazione del CdS del 26 agosto 2008, il Comune proponeva di attribuire due nuove superfici sui fmn 90 e 486 a posteggio pubblico, per i quali erano previsti 6 e rispettivamente 4 posti auto. Considerata la mancata motivazione della scelta operata, il CdS non ha approvato tale destinazione. Con la variante all'esame la Città propone ora di cambiare la destinazione degli scorpori in parola (fmn 90 e 486) da zona senza destinazione specifica a zona residenziale, con vincolo per la posa di contenitori interrati per rifiuti.

Lo scrivente Consiglio approva l'attribuzione alla zona residenziale delle porzioni dei fmn 90 e 486 senza formulare ulteriori particolari osservazioni.

Il CdS segnala tuttavia che piani di variante riportano l'attribuzione alla zona edificabile dei fmn 560 e 559 parz., senza che il rapporto di pianificazione ne faccia menzione. A scanso di equivoci, la scrivente Autorità segnala che si tratterebbe di una proposta da valutare tenendo conto delle conseguenze per i Comuni derivanti dalla modifica della LPT del 15 giugno 2012.

La Legge federale chiede infatti ai Cantoni di adattare il Piano direttore (PD) entro 5 anni dal 1° maggio 2014, in modo da stabilire le dimensioni complessive delle superfici insediative, la loro distribuzione a livello cantonale e le misure atte a garantire il coordinamento regionale della loro espansione. Ciò comporta che dal 1° maggio 2019 sino all'approvazione dell'adattamento del PD non sono ammessi ampliamenti delle zone edificabili, nemmeno se per gli stessi è previsto un compenso. (cfr. cap. 1.3 della presente decisione).

Fintanto che il Cantone non avrà adattato il Piano direttore in modo da stabilire le dimensioni complessive delle superfici insediative, la loro distribuzione a livello cantonale e le misure atte a garantire il coordinamento regionale della loro espansione, la proposta così come adottata dal Consiglio comunale, nella misura in cui comporta un'estensione di zona edificabile, risulta essere in palese contrasto con le disposizioni di ordine federale in materia pianificatoria.

Trattasi comunque di restrizioni che erano già in vigore a decorrere dal maggio 2014, quindi da prima che il Consiglio comunale adottasse la variante. Questo a significare che quanto adottato dalla Città era già allora in contrasto con le nuove disposizioni di diritto federale.

Richiamate le precedenti considerazioni, l'estensione della zona residenziale ai fmn 560 e 559 parz. non è approvata. Queste superfici restano attribuite alla zona agricola come dettato dal PR in vigore.

5.5. PIAZZA DI GIRO CON ANNESSA AREA DI POSTEGGIO ADIACENTE AL CENTRO DI COMPOSTAGGIO

Nell'ambito dell'approvazione delle varianti della Sezione di Carabbia avvenuta nel 2008, il CdS rilevava come il coordinamento tra la procedura di accertamento del limite del bosco a contatto con la zona edificabile e quella relativa all'approvazione del Piano regolatore non fosse avvenuta compiutamente: il Piano delle zone riportava infatti alcune indicazioni erronee in merito al limite del bosco accertato ai sensi dell'art. 10 cpv 2 LFo. In particolare gli elaborati grafici non riportavano l'indicazione grafica di limite del bosco accertato in cor-

rispondenza della zona edificabile dell'area AP-EP *Area di compostaggio*. In tal senso il CdS invitava il Comune a provvedere all'accertamento del limite del bosco a contatto con la citata zona d'utilizzazione, e qualora lo stesso comportasse una modifica dell'azzonamento, il Comune avrebbe dovuto procedere ad una modifica ai sensi della LALPT.

Nella stessa decisione il CdS annotava che il fmn 436 non era interessato dalla zona forestale e che quindi il Comune avrebbe dovuto provvedere ad individuare un assetto confacente. Per questa ragione il CdS ha sospeso la decisione relativa alla piazza di giro sul fmn 405, in attesa del necessario coordinamento con la procedura forestale volta ad ottenere il dissodamento.

La proposta all'esame prevede di attribuire:

- alla zona agricola la fascia residua tra il limite del bosco e il tracciato stradale sui fmn 434, 436 e 446;
- alla piazza di giro con annessa area di posteggio (6 posti auto) lo scorporo liberato sul fmn 405.
- adeguare il perimetro dell'area di compostaggio al limite del bosco accertato.

Richiamata la decisione della Sezione forestale n. 01.2017 del 10 gennaio 2017, lo scrivente Consiglio approva la variante così come adottata dal Consiglio comunale senza formulare ulteriori particolari osservazioni.

5.6. ZONA EAP5 - AREA DI SVAGO CON CAMPI DI GIOCO

Con la variante all'esame La Città propone di pianificare all'interno dell'area EAP5 *Area di svago con campi da gioco* 24 stalli, a servizio degli utenti dell'area di svago, a copertura del fabbisogno in occasione di manifestazioni pubbliche e feste di paese, nonché a servizio degli utenti della chiesa. Il posteggio è previsto all'interno dell'area attualmente destinata a EAP5, per cui era stato prelevato un compenso pecuniario nell'ambito dell'approvazione dell'agosto 2008. Come precisato nel rapporto di pianificazione, l'ubicazione esatta del parcheggio sarà stabilita tramite un progetto edilizio.

In merito alla variante proposta, il CdS rileva che la Città ha tenuto in debita considerazione le raccomandazioni formulate dal DT con esame preliminare del 19 ottobre 2012.

In particolare, la variante:

- conferma quanto riportato nel rapporto esaminato preliminarmente dal DT in merito al fatto che i posti auto della zona EAP 5 sono unicamente da considerare quale dotazione dell'area di svago;
- precisa all'art. 22 NAPR, che l'ubicazione esatta dei posteggi sarà definita nell'ambito del progetto di sistemazione dell'area di svago (procedura edilizia) facendo in modo che i posteggi siano facilmente accessibili dalla strada cantonale evitando l'attraversamento veicolare all'interno del comparto EAP5.

Lo scrivente Consiglio, appurato il fabbisogno del nuovo parcheggio, approva il vincolo in parola senza aggiungere ulteriori particolari osservazioni.

5.7. LINEE D'ARRETRAMENTO DALLE STRADE

Come richiesto dal CdS nell'ambito dell'approvazione delle varianti di PR, il Comune ha provveduto a indicare graficamente le linee di arretramento nel Piano del traffico.

Il CdS approva questa variante così come adottata dal Consiglio comunale senza formulare particolari osservazioni.

5.8. INCONGRUENZE DIVERSE

Di seguito sono elencate alcune modifiche d'ufficio che si rendono necessarie per sanare alcune incongruenze emerse nell'ambito della valutazione degli atti di PR.

- La legenda del Piano del traffico non da conto dell'indicazione relativa agli arretramenti per le strade di raccolta (3 m). Il CdS interviene con una modifica d'ufficio per sanare tale incongruenza di tipo formale.
- L'estensione dell'AP-EP 5 non è del tutto corretta: viene integrato erroneamente anche un angolo del fmn 608 RFD, attualmente assegnato all'area agricola. Il CdS interviene con una modifica d'ufficio per sanare tale incongruenza di tipo formale.
- Nel piano del paesaggio, in corrispondenza dei fmn 137 e 176 RFD, è riportato il reticolo puntinato del "*comparto non edificabile per la salvaguardia della visuale della Chiesa di S. Siro*", non approvato nell'ambito della decisione CdS n. 4290 del 26 agosto 2008. Il CdS interviene con una modifica d'ufficio per sanare tale incongruenza di tipo formale.
- Il limite della zona edificabile riportato negli atti di PR per il fmn 134 RFD (a ridosso dei fmn 140 e 180 RFD) non è conforme a quanto approvato dal CdS con decisione n. 4290 del 26 agosto 2008. Il CdS interviene con una modifica d'ufficio per sanare tale incongruenza di tipo formale.
- Dal profilo formale deve pure essere stralciata la porzione di Linea di arretramento particolari per la tutela del paesaggio per i fmn 137, e 176 RFD 175, nella misura in cui non attribuiti alla zona edificabile. Il CdS interviene d'ufficio per sanare tale incongruenza formale dagli atti di PR.
- Al fmn 91 il limite del bosco per la parte sud è da riportare come nell'accertamento generale del 13 aprile 1999 (ris. gov. 1721). Il CdS interviene d'ufficio per sanare tale incongruenza formale dagli atti di PR.
- In corrispondenza del fmn 99 il limite del bosco è da aggiornare conformemente al dissodamento concesso il 17 dicembre 2002 (Incarto di dissodamento 3605). Il CdS interviene d'ufficio per sanare tale incongruenza formale dagli atti di PR.

6. REGOLAMENTO EDILIZIO

Con le varianti in approvazione, il Comune ha altresì adeguato il palinsesto normativo in funzione della nuova pianificazione proposta in questa sede. Qui di seguito sono esposte le modifiche del Regolamento edilizio necessarie per ragioni formali o di legalità. Le parti aggiunte o modificate sono indicate in **grassetto**, quelle eliminate col *carattere barrato*.

Art. 20**Zona residenziale**

1. Omissis.
2. Omissis.
3. Omissis.
4. Omissis.
5. Omissis.
6. ~~Nel comparto residenziale speciale numero 1 (località Vignascia) (fmn 169 in località Deca) l'altezza massima di m 9 prescritta al punto 2 del presente articolo non può in ogni caso comportare che venga superata la quota di 531 ms.l.m. e delimitato nel piano delle zone l'edificazione è subordinata al rispetto della fascia inedificabile determinata dalla linea di arretramento fissata a 20.0 m dal ciglio della strada cantonale.~~
~~Nella fascia inedificabile è soltanto ammessa la realizzazione di un unico punto di accesso alla rete stradale ordinaria.~~
7. Omissis.
8. Omissis.
9. Omissis.

Art. 20 bis**Comparto residenziale soggetto a regolamentazione particolare**

1. Omissis.
2. Omissis.
3. Omissis.
4. Omissis.
5. ~~Per costruzioni con contenuti d'interesse pubblico o parapubblico (vale a dire: Istituti privati a scopo sociale, appartamenti protetti, piccole strutture medicalizzate) il Municipio può ammettere un'altezza fino a un massimo di m 16.00 per una volumetria di limitata estensione se il Piano di quartiere, garantendo un armonioso inserimento nel sito, dimostra adeguatamente motivata la scelta progettuale della connotazione emergente di una parte edilizia specificatamente circoscritta.~~
6. Devono inoltre essere rispettate le seguenti disposizioni particolari:
 - gli accessi alle costruzioni devono fare capo ad una o più strade private attestate alla strada di servizio limitrofa al confine ovest nord del comparto; può essere ammesso l'accesso di un'autorimessa collettiva a partire dalla strada di raccolta limitrofa al confine ovest (Via Torello);
 - omissis;

- *in corrispondenza del tratto terminale di Via Torello e all'interno dell'area sottoposta a piano di quartiere deve essere predisposto un allargamento stradale che consenta la creazione di una piazza di giro con cessione degli indici; in alternativa alla piazza di giro può essere prevista, a carico dei proprietari, una circolazione ad anello attraverso la zona;*
 - **il Piano di quartiere dovrà prevedere un adeguato accesso veicolare al mappale 526 limitrofo al confine nord del comparto, nonché alla zona EP con alambicco a monte del comparto;**
 - *omissis;*
7. *L'edificabilità della zona è subordinata alla cessione gratuita delle aree destinate a scopi pubblici (il tratto stradale che racorda via Torello e via Tenèrta, l'area EP con alambicco a monte del comparto, nonché l'area di posteggio e la piazza di giro la cui ubicazione sarà precisata dal Piano di quartiere). I relativi indici potranno essere conteggiati nell'ambito del Piano di quartiere, in conformità a quanto prevede il paragrafo 2 dell'articolo 38 della Legge edilizia cantonale.*
8. *Omissis.*

Art. 24**Zona degli spazi liberi**

1. ~~Sul fondo attribuito alla zona in oggetto, non possono essere costruiti manufatti edilizi.~~
2. ~~L'area attribuita a tale zona è soggetta alle disposizioni particolari statuite dall'articolo 27 delle presenti norme.~~

Art. 27**Singole componenti naturali del paesaggio degne di protezione**

3. *Nel piano del paesaggio sono segnalate le componenti naturali seguenti:*
 - *i corsi d'acqua*
 - *aree interessate da vegetazione ripuale*
 - *i muri a secco*
 - ~~il parco verde di valore paesaggistico annesso alla villa esistente sul fmn 169~~
4. *Omissis.*
5. ~~Gli interventi miranti al mantenimento e alla valorizzazione del parco verde annesso alla villa sul fmn 169, devono salvaguardare l'attuale immagine paesaggistica del sito così come essa è attualmente conferita dalla vegetazione e dagli spazi verdi.~~
6. *Omissis.*

8. RIASSUNTO DELLE DECISIONI E DELLE MODIFICHE SCATURITE DALL'ESAME DELLE VARIANTI E DALLA DECISIONE DEI RICORSI

8.1. MODIFICHE D'UFFICIO E DECISIONI CHE NECESSITANO DI UNA PUBBLICAZIONE

- a) Non approvazione del nuovo tratto della strada di servizio di collegamento tra Via Tenèrta e Via Torello. (v. pto 5.2)
- b) Stralcio del vincolo di strada di servizio a partire dal confine tra il fmn 579 e fmn 580 RFD Lugano, Sezione Carabbia (v. pto 5.2). Le superfici liberate dal vincolo di strada di servizio sono assegnate alla funzione della zona limitrofa, segnatamente:
 - fmn 368: zona agricola / zona forestale
 - fmn 423: zona forestale
 - fmn 526: zona residenziale
 - fmn 425: zona forestale, rispettivamente zona residenziale soggetta a regolamentazione particolare
 - fmn 580: zona residenziale
- c) Non attribuzione alla zona residenziale delle superfici ai fmn 368, 423 e 425 RFD Lugano, Sezione Carabbia, poste a valle del tracciato della stralciata strada di servizio. (v. pto 5.2)
- d) Attribuzione dell'intero fmn 420 RFD Lugano, Sezione Carabbia alla zona residenziale soggetta a regolamentazione particolare. (v. pto 5.2)
- e) Non approvazione del nuovo assetto pianificatorio per i fmn 169, 370 e 609 RFD Lugano, Sezione Carabbia, comprensivo della nuova strada di servizio. I fondi in questione restano attribuiti alla Zona agricola come disposto dal PR in vigore (PR '81). (v. pto 5.3)
- f) Non attribuzione alla zona residenziale dei fmn 560 e 559 RFD Lugano, Sezione Carabbia. (v. pto 5.4)
- g) Gli art. 20, 20 bis e 27 NAPR sono modificati come riportato al capitolo 6 della presente decisione.
- h) Sono decretate le modifiche di cui al pto. 5.8 della presente decisione al fine di sanare alcune incongruenze di carattere formale riscontrate negli atti di PR.

9. DISPOSITIVO

visto quanto precede,
su proposta del Dipartimento del territorio,

risolve:

1. Approvazione della revisione del PR

1.1. E' approvato, come indicato nelle considerazioni di merito e nella decisione dei ricorsi, il PR del Comune di Lugano, Sezione di Carabbia comprendente i seguenti documenti:

- a) Rapporto di pianificazione – Varianti richieste dal Consiglio di Stato con la risoluzione no. 2490 del 26.08.2008 concernente l'approvazione del PR 2007, febbraio 2014;
- b) Piano del paesaggio – Varianti scaturite dalla decisione di approvazione del Consiglio di Stato del 26 agosto 2008 – 1:2000, febbraio 2014;
- c) Piano delle zone – Varianti scaturite dalla decisione di approvazione del Consiglio di Stato del 26 agosto 2008 – 1:2000, febbraio 2014;
- d) Piano del traffico e degli edifici e delle attrezzature di interesse pubblico – *Varianti scaturite dalla decisione di approvazione del Consiglio di Stato del 26 agosto 2008 – 1:2000, febbraio 2014;*
- e) Piano delle modifiche – Varianti scaturite dalla decisione di approvazione del Consiglio di Stato del 26 agosto 2008 – 1:2000, febbraio 2014;

1.2. Di conseguenza è abrogato, per quanto sostituito dalle prescrizioni approvate in questa sede, il Piano regolatore ratificato dal Consiglio di Stato con risoluzione n. 4290 del 26 agosto 2008.

2. Decisioni, modifiche d'ufficio e richiesta di adozione di varianti

Sono decretate le decisioni e le modifiche d'ufficio indicate al capitolo 8.1 della presente risoluzione.

3. Decisione sui ricorsi

I ricorsi sono decisi come indicato ai rispettivi considerandi.

4. Pubblicazione e notificazione

4.1. La presente risoluzione, richiamati gli art. 29 cpv. 3 LST, 39 cpv. 3 RLST e 19 LPAmM:

- a) limitatamente al suo dispositivo, è pubblicata sul Foglio ufficiale da parte della Cancelleria dello Stato e all'albo comunale da parte del Municipio;
 - b) è notificata in esteso per raccomandata al Municipio di Lugano e ai ricorrenti.
- 4.2. La presente risoluzione è depositata, a disposizione delle parti, presso la Cancelleria Comunale fino a decorrenza del termine di ricorso.
- 4.3. Il Comune di Lugano deve pubblicare la presente risoluzione, ad esclusione della parte relativa alla decisione sui ricorsi, al più presto e non oltre i 30 giorni dalla sua intimazione, per un periodo di 30 giorni e previo annuncio della pubblicazione all'albo comunale, sul Foglio ufficiale e sui quotidiani del Cantone a norma dell'art. 27 cpv. 2 Lst e 36 cpv. 3 RLst.

5. Rimedi di diritto

- 5.1. Contro la presente risoluzione è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo.
- 5.2. Il ricorso è da presentare in 3 copie:
- a) entro 30 giorni dalla notificazione, per coloro che hanno ricevuto personalmente la presente decisione;
 - b) entro 30 giorni dalla pubblicazione del dispositivo sul Foglio Ufficiale negli altri casi.
- 5.3. Sono legittimati a ricorrere il Comune, i già ricorrenti per gli stessi motivi, e ogni altra persona o ente che dimostri un interesse degno di protezione a dipendenza delle modifiche decise dal Consiglio di Stato.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente



Christian Vitta

Il Cancelliere



Arnaldo Coduri