



MUNICIPIO

Lugano, 14 febbraio 2020 trs
centro inf.: 1000.0
ris. mun.: 13/02/2020

Onorevoli Signore e Signori

. Nicola Schoenenberger
. Danilo Baratti
. Michaela Lupi
. Carlo Zoppi
. Simona Buri
. Demis Fumasoli
. Sara Beretta-Piccoli
. Norman Luraschi
Consiglieri Comunali
Rispettivi indirizzi

Oggetto: interrogazione no. 1076 - "Speculazione edilizia in Valcolla"

Onorevoli Signore e Signori,

in riferimento alla Vostra interrogazione in oggetto, del 5 novembre 2019, rispondiamo qui di seguito puntualmente alle domande poste, formulando dapprima la seguente premessa.

La Legge sullo sviluppo territoriale (Lst), e prima ancora la vecchia Legge di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio (LALPT), stabilisce un principio di "durata di vita" di un Piano regolatore in base a vari principi. Innanzitutto l'obbligo dei Comuni di pianificare il territorio con una visione a medio-lungo termine e garantire pertanto le condizioni di sviluppo del territorio per i successivi 15-20 anni in base ai futuri bisogni prevedibili (scenari di crescita).

Il principio di un dimensionamento coerente con le prospettive di crescita era stato introdotto dalla Legge sulla pianificazione del territorio (LPT) al fine di evitare l'eccessiva attribuzione di terreni alla zona edificabile, secondo il principio della separazione tra le zone edificabili e le zone non edificabili.

Il termine indicativo di 15 anni era determinato anche dal principio di rivalutare periodicamente l'impostazione del Piano regolatore in funzione delle mutate circostanze (evitare una pianificazione con un termine eccessivamente lungo).

Non meno importante, però, è il principio di base della sicurezza (o certezza) del diritto che si trova alla base della Costituzione (artt. 26 Garanzia della proprietà e 108 Promozione della costruzione d'abitazioni e dell'accesso alla proprietà); vale a dire che un cittadino (o proprietario nel caso delle proprietà fondiarie) deve avere la certezza che il diritto generale non muti all'improvviso e dia sicurezza sul medio termine.

Il termine indicativo dei 15 anni è volto quindi anche a garantire una certezza del diritto sul medio termine. Questo concetto, molto importante, è sempre valutato nell'ambito delle ponderazioni degli interessi.

È pertanto necessario chiarire che, se da una parte vi è la percezione di "regole vetuste" o di Municipio "complice dell'urbanizzazione disordinata", dall'altra vi è la garanzia del diritto di un proprietario di vedere tutelata la proprietà grazie all'applicazione, da parte dell'Ente pubblico, dello stato giuridico in vigore.

Ritornando nel merito delle puntuali domande formulate nell'interrogazione, rispondiamo come segue:

1. *A che punto si trova, esattamente, il progetto per l'elaborazione di un Masterplan valido per tutto il territorio della Città? Quando verranno selezionati i team di progetto?*

Il concorso per la selezione di tre gruppi di elaborazione, che saranno incaricati di sviluppare le "visioni per il Piano direttore comunale" attraverso una procedura con mandati di studio paralleli, è stato pubblicato il 29 novembre 2019. Il termine di inoltro delle candidature scade il 5 febbraio 2020 e la selezione è prevista entro l'inizio del mese di aprile 2020.

2. *Ha elaborato, conformemente alla risoluzione votata dal legislativo comunale nella seduta del 15.05.2017, un rapporto scritto inclusivo dei contenuti minimi, definiti sempre dalla medesima risoluzione, sullo stato di avanzamento del Masterplan almeno due volte all'anno (indicativamente giugno/dicembre) all'attenzione del Consiglio Comunale? In caso affermativo, può allegare i rapporti relativi al 2017, 2018 e 2019 alle risposte di questa interrogazione?*

La risoluzione adottata dal Consiglio Comunale il 15 maggio 2017 chiedeva l'elaborazione di un rapporto semestrale sullo stato di avanzamento del masterplan, inteso nell'aggiornare sullo sviluppo dei contenuti. Per questo motivo, in fase di avvio dei lavori volti alla pubblicazione del bando di concorso si è proceduto con l'elaborazione di un primo rapporto a inizio 2020 a seguito della pubblicazione del bando di concorso per la selezione dei tre gruppi di elaborazione.

3. *Ha redatto un messaggio di modifica del Regolamento comunale per permettere la discussione e l'approvazione del Masterplan da parte del Consiglio Comunale, sempre in base alla citata risoluzione del 15.05.2017? In caso contrario quando intende pubblicarlo?*

Il Piano direttore comunale trova la sua base legale nella Legge sullo sviluppo territoriale con la definizione degli "studi di base" ai sensi dell'art. 18. La procedura di approvazione di questi studi è definita dal Regolamento della Lst, attribuendone la competenza al Municipio (art. 25). Proprio per questo motivo, conscio dei limiti di competenza definiti dalla Lst e dalla Legge organica comunale (LOC) - quest'ultima che attribuisce al Consiglio Comunale la competenza nell'adozione e modifica del Piano regolatore - il Consiglio Comunale ha chiesto al Municipio di dotarsi di una base legale propria volta a definire le competenze del Legislativo nell'ambito della discussione e approvazione del Masterplan (Piano direttore comunale secondo la definizione della procedura).

In mancanza pertanto di una base legale superiore, il Municipio ha avviato delle verifiche e chiesto un parere al servizio giuridico del Dipartimento del territorio al fine di determinare le corrette procedure, i tempi corretti, quali strumenti "equivalenti" sono da definire e quali contenuti.

Nel dettaglio, il Piano direttore comunale verrà completato tecnicamente alla conclusione delle due fasi di mandato. I mandati di studio paralleli produrranno delle "visioni", che saranno approfondite nell'ambito del mandato susseguente e rielaborate in un Piano direttore comunale. È necessario definire quale documento e in quale fase sia corretto sottoporre al Consiglio Comunale l'approvazione.

La natura stessa del Piano direttore comunale, intesa come forma e contenuto, è tutt'ora ancora imprecisa. Il Municipio ha deciso di chiedere ai gruppi incaricati con i Mandati di Studio Paralleli (MSP) e mandato susseguente di chinarsi non solo sulla dimensione territoriale del Piano direttore comunale, ma anche sugli aspetti di forma e procedura. Una proposta ragionata e fondata di modifica del Regolamento comunale potrà quindi essere sottoposta al Consiglio Comunale solo quando si avranno più elementi a disposizione, in particolare dai MSP e dalla fase susseguente.

Allo stesso tempo, il Piano direttore comunale è considerato uno strumento strategico del Municipio al pari del Piano finanziario e delle Linee di sviluppo. La definizione della base legale per il Piano direttore comunale necessiterebbe pertanto di un coordinamento con la definizione anche di questi due strumenti strategici. È pertanto intenzione del Municipio cogliere l'occasione della modifica del Regolamento comunale per inserire anche un riferimento alle Linee di sviluppo, in modo da avere una soluzione organica, che consideri il Piano Direttore comunale, le Linee di sviluppo e il Piano finanziario come strumenti strategici e programmatici integrati.

A mente del Municipio, la modifica del Regolamento comunale dovrà avvenire al più tardi entro la conclusione del mandato di approfondimento (seconda fase). Tra le due fasi di sviluppo del Piano direttore comunale, al termine dei MSP, è ad ogni modo prevista una fase di ampia consultazione pubblica che coinvolgerà anche il Consiglio Comunale.

4. Può ipotizzare una data entro la quale il Masterplan verrà sottoposto al legislativo comunale?

Riprendendo le considerazioni espresse nella risposta precedente, il crono-programma dei lavori prevede una conclusione del Piano direttore comunale entro aprile 2022. Si può ipotizzare che verrà sottoposto al Consiglio Comunale nella primavera 2022.

Come detto, il Consiglio Comunale potrà prendere conoscenza dei risultati intermedi alla fine della fase dei MSP. Nelle intenzioni del Municipio, le proposte di modifica al Regolamento comunale saranno sottoposte al Consiglio Comunale assieme al Piano direttore comunale stesso, così da permettere una migliore valutazione da parte del Legislativo della portata del nuovo strumento e delle modifiche del Regolamento comunale.

5. *Può ipotizzare un orizzonte temporale entro il quale sarà conclusa la seconda fase del progetto, ovvero la revisione vera e propria dei PR dei quartieri aggregati basata sugli obiettivi stabiliti dal Masterplan? Quando entreranno in vigore i nuovi PR?*

Nel MMN. 9317 relativo alla richiesta di credito per l'elaborazione del Piano direttore comunale era stato riportato un crono-programma (vedi pagine 32 e 33) che prevedeva il termine di elaborazione del Piano di indirizzo (secondo il concetto operativo preliminare sottoposto al Consiglio Comunale) entro la fine del 2018.

La revisione dei singoli comparti è prevista a tappe in base alla vetustà dei singoli Piano regolatori e delle necessità, prevedendo in priorità i più datati (Lugano-Castagnola, in considerazione della revisione già in corso di Brè-Aldesago - Pambio-Noranco e Pazzallo) con tempi di revisione stimati di 2 anni circa. La conclusione della revisione di tutti i quartieri era prevista entro il 2021. Tenendo conto del dilazionarsi dei tempi, già ampiamente illustrati al Consiglio Comunale, è pertanto ipotizzabile che la conclusione di una revisione totale possa avvenire nei 5 anni successivi all'adozione del Piano direttore comunale, pertanto non prima del 2028.

6. *Intende istituire delle zone di pianificazione, specie in comparti particolarmente sensibili come ad esempio in Val Colla o a Brè in attesa della conclusione dell'armonizzazione dei PR? Cosa intraprende affinché, visti i tempi lunghi per la revisione del PR, l'esercizio non sia superato dagli eventi (edificazione in base ai vecchi PR) e quindi vanificato?*

Dato che le premesse degli interroganti richiamano le modifiche della LPT, è necessario richiamare le procedure in corso che porteranno all'implementazione di questi concetti nelle pianificazioni comunali.

Il principio del contenimento degli insediamenti e i relativi strumenti atti ad applicarlo devono essere primariamente implementati nella pianificazione cantonale. È in tal senso che il Gran Consiglio è chiamato a decidere sulle modifiche del Piano direttore cantonale proposte. Tra le misure concrete, non ancora entrate in vigore, vi è una nuova modalità per determinare se il dimensionamento delle zone edificabili è coerente con lo sviluppo demografico auspicato (ponderato tra gli scenari di crescita cantonali e gli obiettivi di sviluppo previsti dai Piani di agglomerato). Nel caso in cui il dimensionamento risultasse eccessivo, i Comuni sono tenuti ad intraprendere misure volte alla riduzione delle superfici edificabili e ad elaborare un Programma d'azione comunale per lo sviluppo insediativo centripeto di qualità (PAC). Nel caso di un sovra dimensionamento delle zone edificabili, i Comuni sono inoltre chiamati ad adottare dei provvedimenti di salvaguardia della pianificazione in attesa di un adattamento del Piano regolatore.

Allo stato attuale, il Municipio ritiene più sensato e corretto attendere di disporre dei risultati dei MSP per valutare con maggior cognizione di causa l'eventuale necessità di proporre misure di salvaguardia della pianificazione. Nel frattempo, presumibilmente, anche il Gran Consiglio avrà adottato le modifiche del Piano direttore cantonale citate e, pertanto, l'eventuale istituzione di zone di pianificazione disporrebbe di maggior solidità.

Non è neppure corretto paragonare situazioni territoriali diverse come la revisione del Piano regolatore di Brè-Aldesago al comparto della Valcolla, confrontati a dinamiche completamente differenti e con Piani regolatori differenti.

Nel caso di Brè-Aldesago, già ora le domande di costruzione sono valutate in funzione degli obiettivi pianificatori e, se del caso, bloccate. L'eventuale istituzione di una Zona di pianificazione è già stata valutata dal Municipio, il quale si riserva la facoltà di procedere in tal senso al momento dell'approvazione del Piano di indirizzo e con la trasmissione degli atti al Dipartimento del territorio. Solo con questi atti sarà stabilita una base pianificatoria chiara a giustificazione dell'adozione di una misura di salvaguardia.

7. *Trova corretto che cittadini singoli e organizzazioni della società civile debbano sostituirsi all'ente pubblico opponendosi a progetti edili facendo valere i principi sanciti dalle leggi superiori non (ancora) attuati a livello comunale?*

Per riprendere la premessa illustrata in entrata, la domanda posta riflette la percezione negativa sulla lentezza della pianificazione e sulle procedure legali che i Comuni sono tenuti a rispettare.

Se da un lato i cittadini e associazioni hanno il diritto di opporsi a progetti edilizi, dall'altro il Municipio è tenuto ad applicare la Legge e lo stato di diritto in vigore. In assenza di contrasti con il Piano regolatore in vigore e in assenza di contrasti con eventuali obiettivi pianificatori, il Municipio è tenuto ad approvare i progetti (certezza del diritto a tutela dei cittadini e proprietari/promotori).

Allo stesso modo, nel caso di un contrasto con il diritto in vigore, il Municipio è tenuto a negare eventuali licenze edilizie, così come, in caso di contrasti con obiettivi o indirizzi pianificatori in divenire, ha la facoltà di adottare misure di salvaguardia (zona di pianificazione, decisione sospensiva e blocco edilizio).

Benché le modifiche al Piano direttore cantonale non siano ancora state approvate, il Municipio ha la facoltà di valutare il dimensionamento complessivo dei Piani regolatori di Lugano e rivederne i contenuti nell'ottica di meglio orientarli sul principio dello sviluppo centripeto di qualità, tema centrale del Piano direttore comunale di recente avvio.

È per contro sbagliato affermare che oggi la pianificazione del territorio a scala comunale è, di principio, superata. Al termine del processo dei mandati di studio in parallelo, fra un anno circa, nonché con l'approvazione delle modifiche al Piano direttore cantonale, il Municipio disporrà di solide basi per valutare con cognizione di causa la necessità di adottare misure salvaguardia della pianificazione.

8. *In che misura il progetto si inserisce nel paesaggio in maniera ordinata e armoniosa (condizione posta dalla Legge sullo sviluppo territoriale, art. 104)? In che misura il Municipio ritiene che il progetto in questione si integri nello spazio circostante ponendosi in una relazione di qualità con le preesistenze e le caratteristiche dei luoghi (Condizione posta dal Regolamento della legge sullo sviluppo territoriale, art. 100)?*

Secondo quanto stabilito dall'art. 109 cpv. 1 c della Legge sullo sviluppo territoriale (Lst), il Cantone applica il principio dell'inserimento ordinato ed armonioso nelle "zone edificabili, se il progetto comporta un impatto paesaggistico significativo".

L'art. 107 cpv. 2 lett. b) del Regolamento della Legge sullo sviluppo territoriale (RLst), definisce che sono progetti che comportano un impatto paesaggistico significativo, "quelli riguardanti superfici di terreno superiori ai 2000 m²".

La Lst ed il suo Regolamento attribuiscono quindi al Cantone (di riflesso all'Ufficio natura e paesaggio e all'Ufficio dei beni culturali) tale compito, per i progetti in zona edificabile nei nuclei, lungo le rive dei laghi e all'interno dei paesaggi d'importanza federale e cantonale, nonché per i progetti che comportano un impatto paesaggistico significativo (Piani di quartiere, superficie del terreno superiore ai 2000 m2, costruzioni a gradoni o case torri, progetti estranei alle caratteristiche dei luoghi per aspetto, forma, dimensione, colore o tipologia costruttiva). Vi è già pertanto ora un'importante attenzione sulla valutazione dell'inserimento ordinato e armonioso nel paesaggio.

Per quanto di competenza del Municipio, queste valutazioni sono al momento assunte dal Municipio stesso con l'eventuale consulenza della Commissione nuclei storici. In futuro questi compiti consultivi potranno essere attribuiti ad una nuova Commissione urbanistica che è attualmente allo studio.

Per quanto attiene alle particelle no. 5 e 284 della sezione di Valcolla, situate all'interno del comparto edificabile in zona R3-residenziale, è prevista l'edificazione di un complesso destinato all'abitazione. La superficie complessiva dei due fondi è pari a 5'991 m2 e pertanto la competenza decisionale sull'inserimento ordinato e armonioso rientra nei compiti che la Lst assegna al Cantone.

9. Il Municipio intende, vista l'evidente invasività dell'intervento e in base alla clausola estetica, negare l'autorizzazione a costruire?

Il Municipio si esprimerà sul rilascio della Licenza edilizia, in base alla conformità del progetto con le normative di Piano regolatore e sulla scorta del parere dell'autorità cantonale, che è vincolante per l'Esecutivo.

Solo nell'eventualità di un preavviso negativo dell'Ufficio natura e paesaggio, formalizzato mediante opposizione dipartimentale ai sensi dell'art. 7 cpv. 2 della Legge Edilizia, il Municipio potrebbe negare la Licenza, facendo proprie le motivazioni del Dipartimento.

10. Corrisponde al vero che un funzionario della Divisione edilizia privata abbia telefonato a un opponente alla domanda di costruzione proponendo una mediazione con i promotori del progetto?

11. In caso affermativo: è prassi comune che l'amministrazione tenti di rimuovere gli ostacoli a una domanda di costruzione dissuadendo i cittadini dall'inoltrare opposizioni? Il Municipio come valuta l'accaduto?

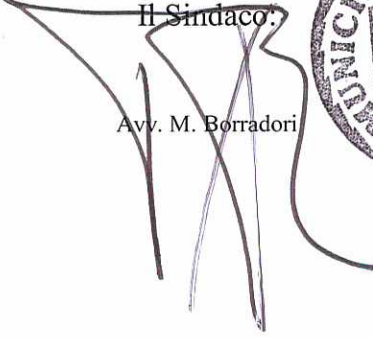
Il collaboratore della Divisione Edilizia Privata incaricato alla gestione del dossier, alla luce dell'unica opposizione pervenuta, ha contattato telefonicamente sia l'istante che l'opponente, riguardo all'eventualità di aderire ad un esperimento di conciliazione, in ossequio alla facoltà data dall'art. 9 della Legge edilizia, che recita: "*Il Municipio può sempre convocare i privati interessati per un esperimento di conciliazione; esso può pure promuovere uno scambio di opinioni con il Dipartimento se non ne condivide l'operato o per qualsiasi altra ragione.*".

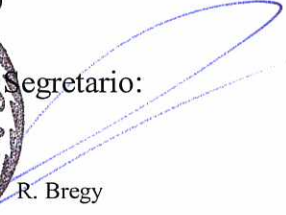
Le parti hanno preannunciato la loro disponibilità per un incontro, che si terrà, se confermato, successivamente alla ricezione dell'avviso cantonale. L'esperimento di conciliazione è finalizzato a promuovere uno scambio di opinioni e di chiarimenti fra le parti, che alla luce degli approfondimenti sulle censure sollevate nelle opposizioni può portare ad un'eventuale rettifica del progetto o ad eventuali accordi, con possibile ritiro delle opposizioni, evitando lunghi e costosi contenziosi in ambito ricorsuale.

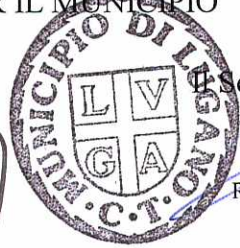
La procedura conciliativa è pertanto uno strumento vantaggioso per tutti gli attori in causa. È del tutto fuorviante l'asserzione secondo la quale il collaboratore abbia cercato di persuadere l'opponente a ritirare la propria opposizione.

Ci è gradita l'occasione per porgerVi, Onorevoli Signore e Signori, l'espressione dei nostri migliori saluti.

PER IL MUNICIPIO

Il Sindaco:  Avv. M. Borradori

Il Segretario:  R. Bregy



C.p.c.:

- . Consiglio Comunale
- . Municipio
- . Divisione Edilizia Privata
- . Divisione Pianificazione, Ambiente e Mobilità