



MUNICIPIO

Osservazioni del Municipio al rapporto della Commissione della Pianificazione del Territorio del 12 gennaio 2021 sulla mozione no. 3989 dell'11 marzo 2019 dell'On. Lukas Bernasconi (LEGA), dal titolo "Mozione generica - incentiviamo la trasformazione degli stabili"

All'Onorando
Consiglio Comunale
Lugano

Lugano, 10 giugno 2021

Onorevole Signora Presidente,
Onorevoli Signore e Signori Consiglieri comunali,

conformemente all'art. 40 cpv. 6 del Regolamento comunale formuliamo di seguito le nostre osservazioni al rapporto della Commissione della Pianificazione del Territorio sulla mozione no. 3989 dell'11 marzo 2019 dell'On. Lukas Bernasconi (LEGA), dal titolo "Mozione generica - incentiviamo la trasformazione degli stabili".

La mozione

L'11 marzo 2019 l'On. Lukas Bernasconi ha presentato la mozione generica in oggetto, in cui rimarca come la Città stia cambiando rapidamente e come vi sia "una mancanza di abitazioni primarie nel centro Città a fronte di un eccesso di spazi destinati ad uffici, di cui molti vuoti, con conseguenze negative su tutta l'economia del comparto". Ritene pertanto che la politica debba intervenire e "apportare i necessari correttivi in ambito pianificatorio, favorendo una trasformazione in residenziale o turistica degli stabili non più occupati". Ricorda come per gli alberghi il Comune abbia già la possibilità di intervenire. Le norme del Piano regolatore prevedono infatti (art. 47, cpv. 1) che: "*Il Comune ha la facoltà di emanare particolari misure pianificatorie per la promozione degli esercizi alberghieri*".

Il mozionante chiede quindi al Legislativo di risolvere:

1. La mozione è accolta.
2. Il Municipio promuove entro 3 mesi dalla decisione del Consiglio Comunale le necessarie modifiche pianificatorie atte a incentivare la destinazione residenziale e la promozione degli esercizi alberghieri per evitare lo spopolamento del centro città (completazione art. 47 NAPR con una specifica norma relativa alle abitazioni in centro città).

Il rapporto della Commissione della Pianificazione del Territorio

La mozione è stata attribuita alla Commissione della Pianificazione del Territorio, che ha elaborato un suo rapporto datato 12 gennaio 2021.

Da esso si evince che la Commissione "*ritiene che la proposta del mozionante sia fondata e trovi riscontro nell'effettiva necessità di offrire delle soluzioni alla problematica legata all'eccessivo numero di uffici vuoti e chiede al Lodevole Municipio di prendere in considerazione le stesse misure non solo per il quartiere centro ma anche per gli altri quartieri più vicini al centro Città*".

La Commissione propone pertanto di accogliere la mozione, ma di farlo "parzialmente". In effetti, rispetto alla proposta dell'On. Lukas Bernasconi, la Commissione rinuncia ad indicare una tempistica (3 mesi dalla decisione del Consiglio Comunale). La Commissione propone inoltre di estendere gli approfondimenti oltre il centro storico, considerando anche gli altri quartieri più vicini.

Le osservazioni del Municipio

- Quadro generale

La problematica sollevata dalla mozione è conosciuta dal Municipio, che nelle grandi linee condivide le preoccupazioni del mozionante e della Commissione della Pianificazione del Territorio. Non a caso, nelle Linee di sviluppo 2018-2028 il Municipio ha fissato l'obiettivo di "promuovere la vita sociale, la sicurezza, l'integrazione e la partecipazione attiva dei cittadini nei quartieri" (rafforzando le attività a favore dei residenti nei quartieri, promuovendo l'accesso all'alloggio secondo i criteri di sostenibilità economica, sociale e ambientale). Propone inoltre di "definire lo sviluppo territoriale della nuova Lugano", in particolare dotandosi di un Piano direttore comunale, completando studi atti a comprendere le vocazioni specifiche e particolari di singoli quartieri/comparti, rispettivamente favorendo la coesistenza nei quartieri di diverse funzioni e di abitazioni rivolte alle diverse generazioni e ceti sociali.

Nello specifico dell'area centrale, le Linee di sviluppo contengono anche l'obiettivo di riqualificare e proseguire nella pedonalizzazione del centro cittadino e nella moderazione del traffico sul Lungolago, completando il Masterplan per la riqualifica del Lungolago e del centro e realizzando la pavimentazione pregiata.

Nel frattempo i Mandati di studi paralleli per il Piano direttore comunale, rispettivamente per il Masterplan del Lungolago+centro, sono stati avviati. La conclusione del primo è prevista per la fine dell'estate di quest'anno. I risultati - tre "visioni" per il Piano direttore da parte di altrettanti gruppi di progettazione - saranno oggetto di un'ampia consultazione, dopodiché (verosimilmente nel primo trimestre del 2022) si passerà all'elaborazione del Piano direttore vero e proprio con il gruppo di progettazione ritenuto più idoneo. La conclusione del Mandato di studi paralleli Lungolago+centro è invece prevista a breve (fine giugno 2021).

Oltre a queste importanti iniziative, riguardo all'area centrale merita anche di essere segnalato quanto segue.

Abitare nel centro storico

La funzione residenziale nel centro storico di Lugano è effettivamente poco presente. Gli abitanti che vi risiedono sono circa 800 (l'1.2% della popolazione totale del Comune). Il centro è caratterizzato da una densità di ca. 33 abitanti per ettaro (mentre a Locarno sono ca. 100 e a Bellinzona ca. 60). La maggioranza dei piani superiori degli edifici è occupata da uffici (oggi in parte vuoti, come rimarcato dalla mozione). È quindi pertinente, anche statisticamente, affermare che l'abitazione nel centro di Lugano è bassa.

Studio di Espace Suisse

Lo studio, commissionato dal Municipio nel 2018 per effettuare un'analisi urbana del centro e del nucleo storico, è stato consegnato nel dicembre dello stesso anno. Lo studio rilevava la presenza abitativa ridotta e l'eccessiva prevalenza dell'alto standing con valori immobiliari e livelli di affitti alti. Nelle sue conclusioni, lo studio sottolineava la necessità di "rivedere anche alcune disposizioni pianificatorie, in particolare per favorire la funzione abitativa del centro storico, limitando tuttavia il fenomeno delle residenze di lusso e avendo uno specifico riguardo al nuovo ceto medio urbano, nelle sue diverse componenti".

In un documento di accompagnamento allo studio sopracitato, il Municipio affermava che "nell'ambito degli sforzi volti a promuovere la vita sociale, la sicurezza, l'integrazione e la partecipazione attiva dei cittadini nei quartieri, il Municipio si è posto come obiettivo la promozione dell'alloggio secondo criteri di sostenibilità; in questo senso l'incentivo per rendere la residenza in centro attrattiva può iscriversi tra gli obiettivi municipali; sicuramente nell'ambito della variante di Piano regolatore del comparto Lungolago e Lugano centro sarà possibile trovare soluzioni pianificatorie maggiormente attrattive per la residenza primaria".

Quadro pianificatorio

Attualmente a livello di Piano regolatore non esiste una norma volta ad incentivare o tutelare lo sviluppo dell'abitazione primaria nel centro storico di Lugano.

L'art. 35 delle NAPR prevede un bonus di Superficie utile lorda (SUL) per la realizzazione di abitazioni primarie nelle zone residenziali. Tuttavia questo articolo non trova applicazione nel centro storico, dove non vengono fissati dei limiti agli indici di costruzione poiché le superfici e volumetrie sono definite di regola dagli edifici esistenti.

L'art. 15 NAPR promuove l'abitazione primaria e il commercio, concedendo dei bonus di SUL in caso di realizzazione di tali funzioni. Viceversa, per la realizzazione di superfici per attività terziarie è previsto un malus. Questa specificità è applicabile soltanto nelle zone con grado di sensibilità al rumore II, mentre il nucleo di Lugano è interamente compreso in zona di sensibilità al rumore III. Nemmeno questo articolo trova dunque applicazione nel nucleo.

L'art 6 sexies, definisce le modalità di applicazione dei seguenti tipi di SUL:

- SULA superficie utile lorda alberghiera;
- SULC superficie utile lorda commerciale;
- SULAP superficie utile lorda primaria.

In base a questa norma, la SULAP (abitazione primaria) può sostituire la SULC (commerci). Considerato che nel nucleo vige l'obbligo del 20% di SULC (commerciale), l'art 6 sexies permette dunque di realizzare SULAP in luogo di SULC. Tuttavia questa possibilità non è né un obbligo né un incentivo per l'abitazione primaria in centro.

In generale non è quindi sbagliato affermare che l'attuale assetto pianificatorio, pur non rappresentando un ostacolo all'abitazione primaria in centro, nemmeno la promuove. Il Municipio concorda pertanto che questo aspetto meriti di essere rivisto.

- Un problema complesso

Dal quadro generale appena esposto si evince come una verifica dell'impostazione pianificatoria delle aree centrali sia possibile e anche auspicata, e che un lavoro approfondito in tal senso potrà essere fatto sulla base dei risultati dei mandati di studi in parallelo; quello sul Lungolago e centro, ma ancor di più quello sul Piano direttore comunale.

Migliorare le condizioni quadro pianificatorie non può però essere visto come "la soluzione" al problema – che il Municipio riconosce essere tale – dello scarso numero di residenti in centro.

Dal profilo demografico si assiste da qualche anno, a scala comunale, a una lieve ma costante perdita di popolazione. Questo trend è confermato anche dalle proiezioni dell'Ufficio federale di statistica, che se a scala nazionale prevede una crescita della popolazione svizzera al 2050 da 8.6 a 10.4 milioni di abitanti, per il Ticino prevede addirittura una diminuzione del 5%.

Come si evince dalla risposta all'interrogazione no. 1155 dal titolo "Appartamenti sfitti, ma si continua a costruire!", il Municipio non considera l'evoluzione negativa della popolazione degli ultimi anni come un abbandono progressivo della Città; il saldo annuale è sì negativo, ma minimo. Gli arrivi stanno progressivamente allineandosi con le partenze, lasciando al saldo naturale nascite-decessi il peso quasi totale del leggero calo della popolazione.

Sul fronte degli appartamenti sfitti, la risposta all'interrogazione no. 1155 offre ulteriori informazioni. Da essa si evince in particolare che la maggior densità di sfitto risulta nei quartieri centrali, dove di norma gli affitti sono già mediamente più alti e dove abbiamo la maggiore densità di uffici non più utilizzati. Ma si evince anche che una delle caratteristiche peculiari della Città di Lugano è la forte mobilità della popolazione residente, e che per far fronte ai significativi movimenti migratori (arrivi, partenze, movimenti interni) è utile avere un certo margine in termini di tasso di vuoto disponibile.

Dato il quadro demografico appena schizzato, è possibile intuire come il miglioramento delle condizioni quadro pianificatorie possa senz'altro apportare un contributo nella direzione auspicata dalla mozione, ma che l'effettivo ritorno di residenti in centro dipenda anche da altri fattori, molti dei quali (tra cui le dinamiche demografiche) poco o per nulla influenzabili dalla politica locale.

Non va poi dimenticato che il centro cittadino è protagonista di una trasformazione strutturale dovuta a diversi fattori, tra i quali la contrazione economica, il cambiamento dello stile di vita della popolazione, le nuove abitudini di acquisto, la crescita della mobilità e le caratteristiche del parco immobiliare nel centro e nella corona suburbana. La recente pandemia ha (almeno per ora) rafforzato tali tendenze.

La perdita di vitalità del centro è sicuramente legata alla congiuntura economica. Negli anni della crescita economica il settore bancario ha creato molti posti di lavoro e indotti per il commercio al dettaglio, ma ha pure contribuito a sostituire gli spazi abitativi del centro storico con uffici. La contrazione del settore bancario e di altri settori del terziario ha portato alla situazione attuale, caratterizzata da un'offerta eccessiva di spazi amministrativi cui non fa al momento da contraltare un aumento dei residenti. Ciò è dovuto anche al fatto che la crescita del parco immobiliare nella corona suburbana offre soluzioni abitative nuove e meno onerose. Al contrario, gli affitti nel centro sono ancora elevati e molti edifici sono obsoleti.

Un altro fattore da considerare è l'uso, sempre più pronunciato negli ultimi anni, del centro come "salotto" degli eventi cittadini, spesso di richiamo nazionale e internazionale. La promozione della residenza primaria non può non confrontarsi con il tema degli eventi – e più in generale con quello dei ritrovi e i rumori che ne derivano – e dei potenziali conflitti fra queste attività. In tal senso vi sono per esempio città che hanno suddiviso il centro storico in settori all'interno dei quali privilegiare determinate funzioni e attività.

Anche la ricerca di un adeguato equilibrio tra l'obiettivo di conservazione della sostanza storica e quello di introdurre standard abitativi contemporanei rappresenta una sfida.

- **Nel merito della mozione**

In linea generale va ricordato che nell'ordinamento svizzero l'offerta di alloggi è regolata principalmente dal mercato; sul sito dell'Ufficio federale delle abitazioni (UFAB) leggiamo: *"In Svizzera l'offerta di alloggi segue in prima linea i meccanismi del mercato: la domanda proviene dai nuclei familiari, all'offerta provvedono invece gli investitori privati con abitazioni in vendita o in affitto. La domanda reagisce a fattori quali l'andamento demografico, le dimensioni dei nuclei familiari, la situazione congiunturale e l'evoluzione dei redditi. Vari indicatori, come ad esempio il numero di abitazioni sfitte o l'andamento dei prezzi, forniscono informazioni sullo stato del mercato degli alloggi. Il suo funzionamento ottimale è il presupposto per una buona disponibilità di alloggi, ma anche per un andamento dinamico dell'economia e per la mobilità dei lavoratori."*

La riconversione in superfici per la residenza di spazi oggi sfitti e/o adibiti ad altro, soprattutto uffici, non è un'operazione semplice. Il quadro pianificatorio può senz'altro essere verificato e rivisto nell'ottica di favorire la residenza primaria, cosa che il Municipio intende fare sulla base dei risultati di alcuni progetti in corso, con particolare riferimento al Piano direttore comunale e al Masterplan Lungolago+centro.

È per esempio immaginabile l'introduzione di una quota minima per l'abitazione primaria, oppure di bonus. In questo ambito si ascrive l'intenzione del Municipio di trasformare lo stabile in via della Posta 8 in edificio residenziale al momento in cui l'amministrazione verrà spostata a Cornaredo.

Un altro progetto che il Municipio segue e sostiene è la "Indagine sulla sostanza edilizia di tipo amministrativo sfitta a Lugano e potenzialità di trasformazione rispetto alla tipologia", promossa dal Corso di laurea in architettura del DACD/SUPSI.

Ma un aumento dell'offerta di abitazioni in centro non significa automaticamente un aumento della popolazione residente. Altri fattori decisivi sono la qualità dell'offerta e il rapporto tra questa e i costi, oppure ancora la qualità del contesto in termini di presenza di spazi pubblici attrattivi e sicuri, di spazi verdi, di servizi ecc. Spazi che devono essere anche a misura di chi il centro lo abita (e non solo di chi lo visita o ci lavora). Inoltre, come detto sopra, bisogna considerare altri fattori, per esempio la demografia, che esulano spesso dalle possibilità e dalle competenze del singolo Comune e sono in buona parte legate a fattori socio-economici di respiro cantonale, nazionale o globale.

Infine, una accresciuta presenza di residenza primaria nel nucleo richiederà giocoforza una diversa gestione degli eventi e dei ritrovi, in particolare quelli che generano rumore, pena il manifestarsi di accresciuti conflitti.

Conclusioni

In conclusione, il Municipio ritiene che le richieste della mozione e del rapporto della Commissione della Pianificazione del Territorio possano essere accolte dal Legislativo comunale e propone la seguente formulazione:

- "Il Municipio promuove le verifiche e le conseguenti modifiche pianificatorie atte a incentivare la destinazione residenziale primaria nel centro Città e nei quartieri limitrofi; a tale scopo approfondisce anche la problematica dell'eccessivo numero di uffici vuoti e la possibilità di riconvertirli in abitazioni. I risultati che scaturiranno dai diversi studi in corso, e in particolare dai mandati di studio paralleli per il Piano direttore comunale e per il Lungolago+centro, forniranno un'utile base".

In considerazione di quanto precede, il Municipio invita il lodevole Consiglio Comunale a voler accogliere la mozione con la formulazione sopraindicata.

Con ogni ossequio.

PER IL MUNICIPIO

Il Sindaco:  Il Segretario: 

Avv. M. Bonador  R. Bregy

Ris. mun. 10.06.2021