

RAPPORTO DI MAGGIORANZA DELLA COMMISSIONE DELLA
PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO RELATIVO AL MMN. 11246
CONCERNENTE LA VARIANTE AL PIANO REGOLATORE DI LUGANO,
TUTTE LE SEZIONI – NUOVA NORMATIVA COMUNALE SUI POSTEGGI
PRIVATI PER AUTOVEICOLI, BICICLETTE E MOTOVEICOLI

Lugano, 24 gennaio 2024

All'Onorando
Consiglio Comunale
6900 Lugano

Onorevole Signora Presidente,
Onorevoli Signore e Signori Consiglieri Comunali,

1. Premessa

La Commissione della Pianificazione del Territorio (CPT) si è chinata sul messaggio municipale concernente la nuova normativa comunale sui posteggi privati per autoveicoli, biciclette e motoveicoli (MMN. 11246) nel settembre 2022, dapprima analizzandone i contenuti e, in seguito, ponendo al lodevole Municipio alcune questioni, in particolare inerenti al prospettato sviluppo della pianificazione dato dal Piano Direttore Comunale (PDcom). L'idea era quella di elaborare un rapporto in tempi ristretti e in linea con le indicazioni che sarebbero scaturite nel PDcom. Ciò anche sulla scorta dei dossier pendenti in seno all'Amministrazione comunale, come riferito alla CPT.

2. Presentazione della variante di PR

Posteggi privati per autoveicoli destinati all'abitazione

Nel nostro Cantone la regolamentazione dei posteggi privati per autoveicoli è suddivisa in due livelli di competenza. Da un lato i posteggi per edifici non destinati all'abitazione sono disciplinati dal Regolamento cantonale posteggi privati, mentre dall'altro i posteggi per edifici destinati all'abitazione sottostanno alle norme di attuazione dei Piani regolatori comunali (NAPR), che stabiliscono il numero di posteggi necessari sulla base di parametri simili per tutto il territorio; cioè senza minimamente considerare l'offerta di mezzi pubblici specifica di ogni luogo, disponendo di regola la formazione di un posteggio per unità abitativa. Le NAPR definiscono di principio sia il numero minimo di posteggi che devono essere realizzati, sia il numero massimo di posteggi che può essere generalmente concesso.

Posteggi privati per biciclette e motoveicoli

Ad oggi le norme di attuazione dei Piani regolatori non codificano le necessità di posteggio per i veicoli a due ruote e la quantificazione degli spazi da riservare a queste categorie. Grazie all'importante miglioramento dell'offerta di trasporto pubblico avvenuta negli ultimi anni, le abitudini e le esigenze degli abitanti della Città di Lugano che possono usufruire della nuova offerta, stanno gradualmente cambiando.

Si sta inoltre assistendo a un maggiore interesse per insediamenti senza o con poche auto e soprattutto, per le zone più centrali, a un aumento delle mobilità alternative. In linea con il cambio di paradigma nei desideri di mobilità dell'utenza e nelle norme relative al posteggio per autoveicoli, risulta evidente la necessità di codificare anche il posteggio dei mezzi a due ruote, considerando il parco veicoli privato (autoveicoli, biciclette e motoveicoli) nel suo complesso.

A fronte di tali considerazioni con il MMN. 11246 il lodevole Municipio chiede di poter aprire la pianificazione dei parcheggi per le residenze a nuovi parametri, quali l'offerta dei mezzi pubblici, nuove proporzioni tra tipi di veicoli privati e una nuova cultura della mobilità, introducendo nuove norme atte a regolamentare il calcolo degli spazi da dedicare ai veicoli privati nelle zone residenziali.

3. Analisi del contesto

Fabbisogno di posteggi

Sebbene sia previsto che la tendenza di un aumento del traffico sia da prevedersi anche in futuro, grazie a tendenze sociali ed economiche come l'aumento del telelavoro, l'ulteriore urbanizzazione e l'invecchiamento della popolazione, questo crescerà diversamente rispetto ad oggi ("Prospettive di traffico 2050", DATEC). A testimonianza dell'interesse del tema circa il calcolo del numero di posteggi privati residenziali, nel febbraio del 2018 il Consiglio Comunale si era chinato sulla mozione no. 3940 dell'On. Simona Buri "sulla regolamentazione del numero dei posteggi obbligatori legati alle abitazioni". La diversa esigenza in termini di posteggi è sempre più manifesta anche in ambito di domande di costruzione, specialmente per appartamenti mono o bilocali dedicati che si rivolgono ad un'utenza con minori necessità di spostamento tramite un veicolo proprio e/o rispettivamente più incline agli spostamenti con il trasporto pubblico e veicoli legati alla mobilità lenta.

Alla luce delle mutate esigenze della popolazione e dei possibili sviluppi futuri della mobilità, con meno auto di proprietà, la CPT ritiene teoricamente ragionevole immaginare sviluppi diversi della politica dei posteggi permettendo, a determinate condizioni e con le dovute garanzie, di realizzare meno posteggi o di non realizzarne affatto. Ciò si ripercuoterebbe positivamente anche sull'incentivazione a utilizzare maggiormente vettori di mobilità collettivi o di mobilità lenta e di conseguenza sull'ambiente e sulla vivibilità degli spazi pubblici. Al medesimo tempo permetterebbe una riduzione dei costi delle costruzioni che gioverebbe sia a chi costruisce, sia a chi acquista o affitta un oggetto immobiliare. A fronte di una condivisione di fondo dunque, la CPT ha deciso di entrare nel merito anche delle lacune informative e ritenuto opportuno approfondire alcuni aspetti legati ai posti auto presenti sul territorio comunale. Quest'ulteriore approfondimento è dato essenzialmente dalla necessità di aver ben in chiaro la situazione dei posti auto su sedimi privati per poter prendere decisioni che si basino su dati e cifre quanto più attuali e realistici possibili.

Sulla valutazione dello stato attuale del numero di posti auto il lodevole Municipio afferma che *“si richiamano le osservazioni del 01.04.2021 al rapporto di maggioranza e al rapporto di minoranza della Commissione della Pianificazione del Territorio sulla mozione n. 3940 "Mozione sulla regolamentazione del numero dei posteggi obbligatori legati alle abitazioni" (nel frattempo ritirata). In quell'occasione il Municipio aveva evidenziato i motivi che rendono improponibile il censimento dettagliato dei posteggi privati. Si conferma quindi che ad oggi non è disponibile un conteggio completo dei posteggi privati. Cionondimeno, con l'entrata in vigore della nuova normativa si prevede di allestire una banca dati per i posteggi auto e due ruote riferiti a tutte le nuove domande di costruzione. ”*.

In seguito e in riferimento alle osservazioni formulate dalla CPT in merito al messaggio municipale in oggetto, il lodevole Municipio ha desiderato precisare che *“quale premessa, l'Esecutivo ritiene fondamentale specificare come la variante di PR in oggetto non abbia alcuna ripercussione negativa per i privati: l'opzione di richiedere o meno la riduzione del numero di posteggi auto da realizzare è infatti una libera scelta dell'istante. Tuttavia, al fine di non incidere sul numero di posteggi pubblici, non sarà più possibile richiedere agevolazioni di posteggi pubblici per residenti per coloro che realizzeranno meno stalli auto in virtù della presente variante. In questo modo sarà possibile disporre di un regolamento per i posteggi ad uso residenziale al passo con i tempi ed allineato con le attuali richieste del mercato immobiliare e al contempo favorire una riduzione del numero di spostamenti in auto a beneficio della mobilità collettiva e lenta. ”*.

Sul calcolo del fabbisogno per i nuclei il lodevole Municipio afferma che *“come già indicato la normativa introduce unicamente la facoltà di richiedere la diminuzione del numero di posteggi necessari. Le aree in cui viene concessa la riduzione sono deducibili in base piano tecnico relativo al livello di qualità del servizio di trasporto pubblico (TP). In casi eccezionali (case studenti, abitazioni per la terza età, ...) la diminuzione dei posteggi può essere autorizzata in tutte le sezioni (salvo nei comprensori che sottostanno a pianificazione intercomunale) in base alla presentazione di un concetto di mobilità, indipendentemente quindi dalla qualità del TP. Quest'ultima è determinata nel rispetto del Regolamento della legge sullo sviluppo territoriale (RLST artt. 58-59). ”*.

Sul calcolo del fabbisogno dei mezzi a due ruote il lodevole Municipio afferma che *“per quanto concerne i posteggi per biciclette, la normativa riprende il progetto di nuova Legge Edilizia (LE e RLE) ed è stata successivamente discussa con la Sezione della mobilità del Dipartimento del territorio (DT). Per aderire alla realtà locale e tenendo conto degli approfondimenti effettuati sul progetto di RLE, i parametri per il calcolo sono stati aggiornati rispetto alla prima proposta inviata per esame preliminare al DT. Altri modelli di riferimento sono le norme dei professionisti svizzeri della strada (VSS 640065 e 640281), il manuale "Posteggi per cicli" edito dall'Ufficio federale delle strade (2008) e la "Guida al calcolo dei posteggi necessari secondo gli articoli 49-56 dell'Ordinanza sulle costruzioni del Canton Berna" (2015). Quest'ultima guida funge da esempio anche per i posteggi per motoveicoli, il cui calcolo è stato introdotto sul solco di quanto già intrapreso nelle città di Zurigo e Winterthur. Il metodo di calcolo per il numero minimo di posteggi necessari per motoveicoli è ritenuto valido e aderente anche al contesto di Lugano, dove si riscontra un numero importante di veicoli a due ruote. Il metodo risulta semplice per l'istante e di facile verifica nell'ambito delle procedure edilizie. Il rispetto della nuova normativa, analogamente alle altre disposizioni edilizie, sarà controllato nel contesto delle procedure per il rilascio delle licenze edilizie.*

Per garantire la funzionalità delle nuove disposizioni il Municipio si doterà anche di una banca dati (già citata) dove saranno immagazzinate tutte le informazioni e le decisioni relative alle richieste di riduzione, nonché i dati riconducibili ai posteggi per due ruote. Questo faciliterà la storicizzazione e l'archiviazione dei dati, il corretto calcolo del fabbisogno di posteggi, nonché la vigilanza. ”.

Piano Direttore Comunale (PDcom)

A seguito dei vari processi aggregativi, la Città di Lugano si è trovata confrontata a un complesso processo di integrazione di 21 realtà amministrative da riorganizzare in un contesto segnato da mutamenti importanti. Per affrontare la sfida, la Città ha deciso di dotarsi di un Piano direttore comunale (PDcom) quale atto superiore di coordinazione. I risultati della consultazione pubblica sulla proposta di PDCom, presentata alla popolazione ad inizio 2022, avrebbero dovuto giungere, a detta del lodevole Municipio, entro la fine del 2022. La CPT ha condiviso e sostenuto la visione generale emersa con la prima proposta di PDCom, non senza tuttavia esporre alcune criticità. Ad esempio la CPT aveva chiesto al lodevole Municipio di poter disporre di maggiori dettagli circa i passi da intraprendere per raggiungere la visione molto ottimista legata alla mobilità del futuro. Lo studio prevedeva infatti che nel 2050 il 40% della mobilità possa avvenire con il trasporto pubblico, il 40% con la mobilità lenta e solo il 20% con l'automobile privata. Questo a fronte delle percentuali attuali di rispettivamente 6%, 31% e 63%. Un tale obiettivo si potrà raggiungere solamente con un cambiamento radicale che giocoforza potrebbe includere anche interventi mirati o estesi sui posteggi per auto o motoveicoli così come biciclette.

Sull'aumento della richiesta di posti auto su suolo pubblico il Municipio afferma che *“la variante si prefigge di creare la base legale (la cui carenza viene oggi sempre più avvertita) per realizzare nuovi contenuti residenziali senza o con poche auto. Il Municipio potrà concedere una riduzione del numero di posteggi solo se saranno date le condizioni illustrate nella nuova normativa, e unicamente per nuove costruzioni, ricostruzioni, ampliamenti o trasformazioni che comportano un cambiamento sostanziale dei parametri di riferimento. La nuova normativa non è concepita per imporre ai residenti della Città di rinunciare al proprio veicolo. La sua applicazione - proprio perché poggia su determinate condizioni ed è su base volontaria - non cagionerà un onere maggiore riconducibile alla necessità di realizzare nuovi posteggi pubblici in sostituzione di quelli non ricavati per i nuovi contenuti residenziali. ”.*

Sull'eccezionalità del calcolo della riduzione il lodevole Municipio informa la CPT nel seguente modo: *“come indicato all'art. 4 cifra III cpv. 2 il Municipio deciderà in base all'evidente carattere eccezionale dei casi che saranno sottoposti, e solo se saranno soddisfatti tutti i parametri e le condizioni elencati nei successivi cpv. dell'art. 4. Tale disposizione non è in contrasto con la legge d'ordine superiore che non prende in considerazione i posteggi privati per gli edifici destinati all'abitazione (cfr. art. 51 RLST). Giova nuovamente ricordare che la nuova normativa non imporrà delle riduzioni del numero di posteggi privati definito dalle NAPR in vigore nelle singole sezioni. Trattandosi quindi di una mera facoltà concessa ai richiedenti non possono essere fatte previsioni verosimili sul numero potenziale dei casi che saranno presi in esame e quindi neppure evidenziare sul territorio le potenziali aree interessate. ” .*

Con le domande e criticità di fondo sollevate in modo unanime dai membri della CPT e dopo aver ricevuto le risposte e precisazioni appena riportate, la CPT ha ulteriormente discusso e analizzato forze e debolezze della normativa inerente al presente messaggio municipale.

4. Considerazioni della Commissione

Sebbene la CPT ritenga la proposta contenuta nel MMN. 11246 potenzialmente in linea con le riflessioni sul PDcom, la prossima costruzione della rete tram-treno e le prospettive future in termini di mobilità, i suoi membri desiderano sottolineare come l'impossibilità di allestire una "fotografia" della situazione attuale dei posteggi, ossia la non possibilità di avere a disposizione un censimento dei posteggi privati, perlomeno indicativo, non permetta alla stessa CPT di analizzare nel dettaglio una proposta che, come detto, nel senso generale della stessa denota anche aspetti e visioni condivisibili. La CPT ritiene inoltre che, nonostante le risposte del lodevole Municipio, una tale modifica potrebbe limitare la proprietà immobiliare nel medio-lungo termine, non tanto per il privato che deciderà di costruire usufruendo della possibilità di prevedere meno o alcun posteggio, bensì per i futuri proprietari immobiliari che si troverebbero non più liberi di adattare autonomamente le proprie abitudini in fatto di mobilità. La CPT solleva questo aspetto in particolare dopo aver preso atto che sulla visione relativa alla mobilità sono state espresse molte voci critiche nell'ambito della consultazione del PDcom.

Questa situazione, sommata alla mancanza di un censimento dei parcheggi e all'impossibilità di conoscere la situazione attuale – e quindi le reali esigenze – non permette alla CPT di valutare le richieste di applicazione della nuova norma e di escludere il possibile rischio – magari oggi solo paventato ma in futuro assolutamente verosimile – di una limitazione della proprietà immobiliare. Per questi motivi, la CPT ha deciso nel giugno 2023 di congelare la trattazione del MMN. 11246 in attesa di un censimento (o misure simili) che potesse fornire ai membri una fotografia della situazione attuale in merito ai parcheggi oggi disponibili e fugare i dubbi che sono emersi nel contesto commissionale. Ma soprattutto attendere la presentazione del Piano Direttore comunale prevista nell'autunno 2023.

Trascorso questo periodo e non avendo ricevuto informazioni ulteriori, la CPT ha discusso la possibilità di evadere entro il termine di questa legislatura il presente messaggio municipale, giungendo a una condivisione di fondo: nella sintesi della fase di consultazione del PDcom, una delle tematiche sulla quale sono state espresse voci critiche era l'aspetto della mobilità, facendo emergere una visione diversa rispetto a quella indicata nella prima fase del PDcom dallo studio dell'Arch. Paola Viganò. In questo senso la CPT ritiene di non poter prendere alcuna decisione che potrebbe portare a un cambiamento sostanziale senza prima poter disporre del PDcom definitivo che sarebbe dovuto giungere entro l'estate 2023.

5. Conclusioni

La CPT ha ritenuto importante soppesare sia le necessità (vantaggi) sia i potenziali rischi (svantaggi) delle richieste contenute nel MMN. 11246 e, dopo aver constatato che non sussisteva una vera e propria urgenza, la CPT ha deciso di attendere la presentazione del Piano Direttore Comunale (PDcom) che sarebbe dovuta avvenire dapprima entro la fine del 2022.

Nonostante i riscontri alle domande trasmesse al lodevole Municipio, la CPT non ritiene di aver ricevuto sufficienti garanzie che potessero, nel limite del possibile, escludere eventuali problematiche, che andrebbero giocoforza a carico dell'Ente pubblico, di questo eventuale nuovo paradigma.

In particolare la CPT precisa che:

- seppur si parli di tutte le sezioni cittadine, la visione presentata sembra essere molto incentrata sul centro della Città. Vi sono quartieri cittadini che presentano altre situazioni: ad esempio Carona o Barbengo, in cui a causa di esigenze specifiche e territoriali, risulta più complicato rinunciare all'auto privata, che necessita dunque di stalli come la situazione attuale prevede o, al contrario, i quartieri densamente popolati della Città;
- manchi un censimento o comunque un conteggio del numero dei parcheggi attuali. Quest'aspetto esclude la possibilità, per i membri della CPT, di avere una fotografia aggiornata della situazione. Fotografia che anche il lodevole Municipio sembra condividere, proponendo una raccolta di informazioni a partire dall'approvazione di questa normativa;
- sebbene l'audizione abbia evidenziato come la tendenza a non possedere un'auto propria sia effettivamente in aumento, trattandosi di una richiesta autonoma, e non di un obbligo imposto ai privati, la normativa prevederebbe in seguito l'impossibilità di chiedere agevolazioni su parcheggi pubblici o di terzi. L'analisi dei potenziali rischi effettuata in seno alla CPT non esclude che, sul lungo periodo, la necessità di spazi potrebbe (ri-)emergere.

Pur inserendosi in modo teoricamente coerente con quanto in atto e rappresentando una misura che non può, e non deve, da sola tentare di modificare delle abitudini dei cittadini luganesi, la CPT ritiene un presupposto fondamentale per il cambiamento il fatto che la società sia disposta ad accettare queste misure. Da qui l'esigenza – confermata dopo attenta valutazione e analisi – di attendere la presentazione del PDcom.

La maggioranza della CPT ritiene di aver fatto tutto il possibile e alla luce delle considerazioni esposte, invita dunque il Consiglio Comunale a voler

risolvere:

È **respinta** la variante di Piano Regolatore – Tutte le sezioni (tranne i comprensori disciplinati dai piani regolatori intercomunali PRIPS, PR-CIPPS, PR-NQC e PR-TriMa), denominata Nuova normativa comunale sui posteggi privati per autoveicoli, biciclette e motoveicoli come da atto allegato: - Rapporto di pianificazione e Regolamento edilizio sui posteggi privati (REpp), che illustra i contenuti della variante e motiva la scelta pianificatoria; tale rapporto include il nuovo Regolamento edilizio sui posteggi privati (REpp), come pure le modifiche alle norme di attuazione delle singole sezioni.

Con ogni ossequio.

PER LA MAGGIORANZA
DELLA COMMISSIONE
DELLA PIANIFICAZIONE
DEL TERRITORIO
Federica Colombo Mattei, relatrice
Andrea Nava, relatore
Luisa Aliprandi
Marco Bortolin
Luca Cattaneo
Mauro Gaggini
Siro Mazzuchelli