

RAPPORTO DELLA MAGGIORANZA DELLA COMMISSIONE DELLA PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO RIGUARDANTE LA MOZ. 3450 DEL 23 GIUGNO 2008 DELL'ON. ALESSIO ARIGONI INTITOLATA "GIÙ LE MANI DA GANDRIA! UNA ZONA DI PIANIFICAZIONE PER UN NUOVO PIANO REGOLATORE".

---



All'On.do  
Consiglio comunale  
Lugano

Lugano, 8 settembre 2009

Onorevole Signora Presidente,  
Onorevoli Signore e Signori Consiglieri Comunali,

in data 23 giugno 2008 l'On. Alessio Arigoni ha inoltrato una mozione dal titolo "Giù le mani da Gandria! Una zona di pianificazione per un nuovo piano regolatore."

La Mozione è stata discussa e analizzata dalla Commissione della Pianificazione nell'ambito di diverse sedute (5.3.09, 17.3.09, 31.3.09, 28.4.09 e 26.5.09). Il 5 marzo 2009 la Commissione ha sentito il mozionante, il quale ha esposto le motivazioni della sua richiesta.

## 1. Oggetto della Mozione

Con la Mozione in esame, l'On. Arigoni chiede

- di istituire una zona di pianificazione sui mappali 216, 217, 728, 229 e 230 del Comune di Lugano, Sezione Gandria, per permettere di attuare una variante di piano regolatore;
- l'adozione di una variante di piano regolatore finalizzata ad attribuire i fondi sopraccitati, attualmente in zona edificabile, a una zona AP-EP (attrezzature ed edifici pubblici) con vincolo di zona verde.

La Mozione ha preso avvio a seguito dell'inoltro, da parte del proprietario dei fondi in questione, di una domanda di costruzione preliminare per l'edificazione di quattro palazzine (13 appartamenti) e di circa 30 posteggi sotterranei, serviti da un monta-auto.

Il mozionante ritiene che quella zona debba essere protetta; osserva che il quartiere di Gandria è inserito nell'inventario degli insediamenti svizzeri da proteggere (ISOS) e come tale deve essere salvaguardato, essendo "uno dei pochi luoghi storici di Lugano". Il mozionante ritiene inoltre che un'edificazione massiccia in quella zona porterebbe un grave pregiudizio all'immagine turistica di Lugano.

## 2. Gandria e il suo piano regolatore

### 2.1 Villaggio di Gandria

Gandria è un villaggio caratterizzato da un insediamento compatto (nucleo) edificato su un territorio scosceso a ridosso del lago, circondato da terrazzamenti agricoli e zone boschive. Si tratta di un nucleo lacustre, straordinariamente preservato nel suo reticolo di vicoli, portici e case, raccolti attorno alla chiesa di San Vigilio.

Il villaggio di Gandria, per le sue caratteristiche, ritenute uniche, è oggetto di protezione. Esso è infatti considerato:

- **sito pittoresco** in base al Decreto legislativo sulla protezione delle bellezze naturali;
- **paesaggio di importanza nazionale** secondo l'inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti di importanza nazionale (IFP, oggetto n.ro 1812);
- **insediamento svizzero di importanza nazionale** secondo l'inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere (ISOS).

Attualmente il Servizio inventario dell'Ufficio dei beni culturali sta allestendo un elenco di insediamenti da tutelare a livello cantonale. Gandria rientra "*in un primo elenco di insediamenti di cui è possibile ipotizzare una futura tutela a livello cantonale.*" (cfr. Opposizione del Dipartimento cantonale del territorio, datata 27 febbraio 2009, pag. 7).

Nel frattempo una parte della cittadinanza di Gandria, con petizione datata 8 ottobre 2008, ha chiesto al Consiglio di Stato di salvaguardare l'insediamento di Gandria tramite la Legge cantonale sulla protezione dei beni culturali.

### 2.2 Piano regolatore di Gandria

I mappali 216, 217, 728, 229 e 230 del Comune di Lugano (Sezione Gandria), oggetto della presente mozione, hanno attraversato un iter pianificatorio piuttosto lungo e difficoltoso.

Il 24 febbraio 1992 l'Assemblea comunale di Gandria adottò il Piano regolatore, il quale prevedeva la creazione di una zona d'interesse comunale (ZIC) ai mappali 216, 217, 221, 229 e 230. Con la creazione di questa zona il Comune intendeva promuovere l'edificazione di nuovi alloggi sussidiati per porre un freno all'evoluzione demografica negativa (da 297 abitanti nel 1970 si era passati a 179 nel 1990). Il nuovo Piano regolatore aveva quale obiettivo primario "quello di assicurare al Comune le condizioni territoriali ed urbanistiche atte a favorire una ripresa demografica" (cfr. MMN all'On. Assemblea Comunale di Gandria dell'8 maggio 1995). Il Municipio di Gandria richiese quindi al Consiglio di Stato un sussidio per l'acquisto dei fondi che si trovavano nella zona di interesse comunale. Il Cantone concesse un sussidio nella misura del 20%, pari ad un importo di 149'340.- CHF. Il Municipio presentò quindi una domanda di costruzione per l'edificazione di un nuovo quartiere con 22 appartamenti ed in seguito presentò un Messaggio municipale con la richiesta di concessione di un credito di 1'100'000.- per l'acquisto dei terreni in questione. Questo messaggio venne però bocciato dall'Assemblea comunale di Gandria l'8 maggio 1995.

Caduta l'ipotesi di acquisto dei terreni da parte del Comune, il Municipio avviò una procedura per adottare una variante di piano regolatore con la quale si intendeva modificare l'attribuzione dei mappali in questione alla zona ZIC. Vennero presentate tre varianti:

- mantenimento di una zona edificabile con caratteristiche analoghe alla ZIC, ma non più vincolata all'intervento comunale;
- assegnazione del comparto alla zona edificabile per abitazioni unifamiliari;
- assegnazione del comparto alla zona degli orti o alla zona degli spazi liberi privati.

Il 12 febbraio 1996 l'Assemblea comunale adottò la variante di piano regolatore che prevedeva il mantenimento di una zona edificabile, soggetta a piano di quartiere, non vincolata all'intervento comunale. I mappali 216, 217, 728, 229 e 230 – per una superficie totale di 2'481 mq. – vennero quindi inseriti in una zona edificabile intensiva.

La relativa norma di attuazione del Piano regolatore (art. 20) prevede quanto segue:

1. *La zona edificabile intensiva è riservata alla residenza e ad attività turistiche.*
2. *L'intervento edilizio è subordinato alla presentazione di un Piano di quartiere relativo all'intera zona, giusto l'art. 56 LALPT condizionato a :*
  - *rispetto delle caratteristiche architettoniche e paesaggistiche del nucleo di Gandria;*
  - *superficie utile lorda massima 3000 mq, di cui 30% può essere destinato all'abitazione secondaria;*
  - *distanza minima dalla strada secondo la linea di arretramento;*
  - *realizzazione dei posteggi necessari all'interno del comprensorio.*
3. *La realizzazione a tappe dell'edificazione è ammessa purché la stessa venga eseguita nell'ambito del Piano di quartiere, sia eseguita prioritariamente la quota di alloggi primari e vengano realizzati un numero confacente di posteggi.*

### 2.3 Aggregazione di Gandria con Lugano

Otto anni dopo l'approvazione della variante di PR di cui all'art. 20 NAPR, la situazione del Comune di Gandria è completamente mutata. Infatti, il 4 aprile 2004, Gandria si aggrega a Lugano e diventa un quartiere della Nuova Lugano. Il Piano regolatore di Gandria viene quindi acquisito dal nuovo comune.

L'aggregazione porta all'ex-comune di Gandria una nuova dimensione e dovrebbe permettere di risolvere buona parte dei problemi legati al calo demografico (sotto-dimensionamento strutturale e finanziario, assenza di margini progettuali).

Anche per quanto riguarda gli obiettivi del Piano regolatore dell'ex-comune di Gandria nascono nuove prospettive che dovrebbero permettere di ripensarne il contenuto. In particolare l'obiettivo primario del PR, e cioè “quello di assicurare al Comune le condizioni territoriali ed urbanistiche atte a favorire una ripresa demografica” non appare più adeguato, ritenuta la nuova situazione. Le motivazioni che erano alla base della decisione da parte dell'ex-comune di Gandria di creare una zona edificabile sui mappali 216, 217, 728, 229 e 230 vengono pertanto a cadere.

### 3. Domanda preliminare di costruzione datata 20 aprile 2008

Come detto in precedenza, la mozione alla base del presente rapporto è stata formulata a seguito dell'inoltro in data 20 aprile 2008 della domanda preliminare di costruzione per l'edificazione dei mappali 216, 217, 728, 229 e 230 del Comune di Lugano, Sezione Gandria. La domanda preliminare è stata quindi sottoposta, come da procedura, al Dipartimento cantonale del territorio per il necessario preavviso; il Dipartimento ha preavvisato negativamente il progetto per motivi di cui diremo in seguito.

A seguito della risposta negativa da parte del Cantone, il 19 maggio 2009, il Municipio ha respinto la domanda preliminare di costruzione. Contro questa decisione sembrerebbe che il proprietario dei terreni abbia inoltrato ricorso al Consiglio di Stato (Corriere del Ticino, 12 giugno 2009, pag. 17).

### 4. Opposizione del Dipartimento del territorio datata 27 febbraio 2009 alla domanda preliminare di costruzione del 20 aprile 2008

Nell'ambito della procedura riguardante la domanda preliminare di costruzione citata al punto precedente, il Dipartimento del territorio, *“in considerazione dell'importanza paesaggistica di Gandria e dei suoi dintorni, testimoniata dall'iscrizione in diversi inventari”*, ha chiesto un parere sia alla Commissione federale della natura e del paesaggio (CFNP), sia alla Commissione cantonale del Paesaggio (CP).

#### 4.1 Preavviso della Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio (CFNP) del 2 ottobre 2008

La Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio (CFNP) descrive preliminarmente l'oggetto no. 1812 dell'Inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti di importanza nazionale (IFP) “Gandria e dintorni”, osservando che lo stesso offre un quadro paesaggistico prestigioso, che vi si riscontra una vegetazione pregiata e rara a livello svizzero e che attualmente l'oggetto è praticamente privo di opere tecniche con impatto paesaggistico negativo. La CFNP osserva inoltre che le qualità situazionali e quelle spaziali sono valutate dall'Inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere (ISOS) come eccezionali in ragione della topografia ripida che offre solo spazi ristretti per l'edificazione. La CFNP si esprime quindi sul progetto previsto nella domanda di costruzione: *“Il progetto da valutare è ubicato all'interno dell'intorno II definito quale ripido ciglio prativo, a macchia e con alberi da frutto, in parte terrazzato, un tempo coltivato adiacente al perimetro edificato (...).*

*L'ISOS ha classificato l'intorno II come parte indispensabile per il valore dell'insediamento e ha stabilito lo scopo di conservazione massimo "a", che prevede di salvaguardare lo stato esistente come spazio libero, conservare le costruzioni antiche essenziali al sito e sopprimere le alterazioni. I suggerimenti generali dell'ISOS raccomandano di mantenere tale zona come non edificabile e di formulare prescrizioni severe per le costruzioni direttamente legate all'ubicazione ."* (cfr. Preavviso CFNP del 2 ottobre 2008, pag. 3)

Nella valutazione la CFNP pone in risalto il fatto che *"Gandria si situa nella sfera più alta e significativa degli insediamenti di importanza nazionale "* anche per il fatto che il villaggio si trova in un *"ambiente circostante privo di edificazioni "* (cfr. Preavviso CFNP del 2 ottobre 2008, pag. 3 e 4).

La Commissione elenca in seguito una serie di fattori che concorrono a motivare il pregio di Gandria:

- riva del lago completamente libera da qualsiasi traffico veicolare;
- pregio dell'edificato storico;
- edificato compatto del nucleo centrale;
- aperture delle finestre verso il lago particolarmente armoniose;
- spazi edificati e non-edificati che formano un agglomerato armonioso, ciò che è pure il caso per il sito di Gandria nella sua totalità rispetto al paesaggio non edificato circostante;
- paesaggio rurale con innumerevoli muri a secco;
- rapporto tra il villaggio e le cantine di Gandria.

*"Per tutti questi motivi Gandria è da considerare quale uno tra i più significativi villaggi situati in riva ad un lago a livello nazionale. Analogamente a Morcote, Gandria è uno dei villaggi semplicemente più emblematici del Cantone Ticino "* (cfr. Preavviso CFNP del 2 ottobre 2008, pag. 4).

La Commissione osserva poi che l'edificazione oggetto del preavviso, *"stravolgerebbe l'unicità di Gandria. "* *"La perdita dello spazio libero in oggetto tramite nuove edificazioni comporterebbe un contraccolpo violentissimo allo sviluppo armonioso ed al rispetto di quanto edificato nella storia dello sviluppo di questo incantevole borgo dal disegno estetico di assoluta unicità. "* (cfr. Preavviso CFNP del 2 ottobre 2008, pag. 5).

In conclusione, la Commissione osserva che

- il progetto presentato arrecherebbe un danno molto importante per il villaggio di Gandria;
- nessuna modificazione del progetto permetterebbe di ridurre il forte impatto negativo;
- tutti gli spazi ancora liberi da costruzioni dovrebbero essere imperativamente mantenuti non edificati, per salvaguardare il paesaggio e il sito d'importanza nazionale.

La Commissione chiede infine che la *"conservazione del villaggio di Gandria con i suoi dintorni sia definitivamente assicurata con gli strumenti cantonali e comunali della pianificazione. "* (cfr. Preavviso CFNP del 2 ottobre 2008, pag. 5)

#### 4.2 Preavviso della Commissione cantonale del Paesaggio (CP)

La Commissione cantonale del Paesaggio (CP) giunge a conclusioni analoghe a quelle formulate dalla CFNP.

La CP sottolinea *“il valore eccezionale del paesaggio lacustre interessato dal progetto, richiamando come l’immagine del nucleo, nell’equilibrio tra i volumi edificati e gli spazi aperti, nelle relazioni tra il monte terrazzato e il lago, nel rapporto tra costruito e riva, costituisce un’immagine che può essere definita compiuta e assume il valore di un monumento .”* *“Il nucleo del paese merita di essere ulteriormente migliorato, dal profilo paesaggistico, attraverso la valorizzazione degli spazi non costruiti, segnatamente con il recupero e la gestione dei terrazzamenti tradizionali.”*

La CP *“invita infine il comune di Lugano a voler rivedere la scelta pianificatoria riguardanti questa zona, considerato che le motivazioni a sostegno di tale scelta, adottata allorquando il Comune di Gandria non era ancora stato aggregato a Lugano, appaiono oggi non più sostenibili .”* (cfr. Opposizione del Dipartimento del territorio datata 27 febbraio 200), pag. 6)

#### 4.3 Conclusioni del Dipartimento del Territorio

Il Dipartimento del territorio, nel proprio preavviso datato 27 febbraio 2009, dopo aver riassunto le prese di posizione delle diverse commissioni, osserva:

*“Per riassumere, sia in occasione dell’adozione dell’art. 20 NAPR nel 1993, sia in occasione della modifica di questo articolo nel 1996, il CdS si è chinato sulla compatibilità di queste disposizioni con le importanti esigenze della pianificazione legate alla presenza del nucleo di Gandria e, a quel momento, ne ha confermato la validità. Va però detto che a quell’epoca Gandria era un comune a sé stante e per favorire al ripresa demografica del comune era necessario creare una nuova zona edificabile. A nostro giudizio le condizioni sono nel frattempo mutate.”*

Con riguardo alla salvaguardia e la valorizzazione del paesaggio del nucleo di Gandria il Dipartimento invita infine il Municipio *“a valutare se le motivazioni a suo tempo addotte per giungere all’attuale situazione pianificatoria (necessità di garantire uno sviluppo demografico ad un piccolo comune) siano a tutt’oggi ancora valide in particolare alla luce dei recenti processi di aggregazione”* (cfr. Opposizione del Dipartimento cantonale del territorio, datata 27 febbraio 2009, pag. 8).

#### 5. Zona di pianificazione

Al punto 1. della Mozione, l’On. Arigoni chiede di istituire una zona di pianificazione sui mappali 216, 217, 728, 229 e 230 del Comune di Lugano, Sezione Gandria, per permettere di attuare una variante di piano regolatore.

A questo proposito occorre osservare che, in base all’art. 60 LALPT, la competenza di istituire una zona di pianificazione spetta al Municipio e non al Consiglio comunale. Su questo punto la mozione deve pertanto essere respinta.

Al tempo stesso cogliamo però l’occasione per invitare il Municipio a valutare la possibilità di creare una zona di pianificazione sui terreni oggetto della presente mozione, ritenuto quanto sopra esposto e in particolare:

- la necessità, in via generale, di rivedere nell’ottica dei nuovi confini comunali i piani regolatori dei comuni aggregati;
- l’obiettivo primario del piano regolatore di Gandria (favorire la ripresa demografica) è venuto meno a seguito dell’aggregazione;
- le peculiarità sopraccitate del villaggio di Gandria, sito protetto da inventari cantonali e nazionali;

6. Attribuzione dei mappali 216, 217, 728, 229 e 230 a una zona AP-EP con vincolo di zona verde

Con la Mozione in esame, al punto 2, si postula l'adozione di una variante di piano regolatore finalizzata ad attribuire i fondi ai mappali 216, 217, 728, 229 e 230, attualmente in zona edificabile, a una zona AP-EP (attrezzature ed edifici pubblici) con vincolo di zona verde.

In base all'art. 41 LALPT il piano regolatore può essere modificato o integrato in ogni tempo se l'interesse pubblico lo esige.

Nel presente caso l'interesse pubblico è dato dalla necessità di tutelare un sito ritenuto dalle competenti commissioni cantonali e federali quale **paesaggio e insediamento svizzero di importanza nazionale**. L'interesse pubblico alla tutela non subisce concorrenza con altri interessi pubblici, ritenuto che i motivi che avevano indotto le Autorità dell'ex-comune di Gandria a creare una zona edificabile sui mappali in questione non sono più attuali a seguito dell'aggregazione.

Osserviamo inoltre che il de-zonamento dei mappali in questione non mira a inibire qualsiasi evoluzione del paese di Gandria, bensì a favorire uno sviluppo armonioso che non comprometta le peculiarità del villaggio. inoltre che uno degli obiettivi promossi dalla Legge federale sulla pianificazione del territorio è quello di assicurare un utilizzo parsimonioso del suolo (un bene non rinnovabile). In considerazione dell'importante urbanizzazione avvenuta questi ultimi decenni, occorre quindi regolare il consumo di nuove superfici, in determinati casi anche facendo marcia indietro rispetto a decisioni prese in passato.

Ritenuto quanto sopra riportato, la maggioranza della Commissione ritiene di approvare il punto 2 della Mozione "Giù le mani da Gandria" con il quale si chiede l'attribuzione dei mappali 216, 217, 728, 229 e 230 a una zona AP-EP (attrezzature ed edifici pubblici) con vincolo di zona verde.

7. Ipotesi di utilizzo dei mappali 216, 217, 728, 229 e 230 e oneri finanziari

I mappali in questione, che attualmente si configurano come terreni a terrazze, possono essere il luogo ideale per l'allestimento di un nuovo oliveto, come quelli già impiantati a Gandria dalla F.SNAG (Fondo per il sentiero naturalistico e archeologico di Gandria) in collaborazione con l'Associazione amici dell'olivo.

È pensabile che la modificata normativa, quale verosimilmente scaturirà da uno studio approfondito (che si auspica multidisciplinare) di quel delicato comparto territoriale, possa comportare oneri finanziari, per ora non quantificabili, a carico dell'ente pubblico. Si allude, in particolare, a probabili richieste di indennità per eventuale espropriazione materiale.

Tuttavia anche in questa ipotesi, non ci sarebbero motivi per non dare seguito alla richiesta di modifica pianificatoria. L'interesse pubblico alla protezione del sito, assicurandone l'armonioso sviluppo, è così manifesto da non lasciare intravedere, in nessun caso, un sovvertimento dei dati attuali di ponderazione degli interessi. In quest'ottica non va peraltro dimenticato quanto già detto in precedenza circa l'inserimento di quella porzione di paesaggio nei luoghi di più elevato interesse di conservazione a livello sia cantonale sia federale.

A questo proposito va pure rilevato che le vigenti disposizioni di legge prevedono obblighi di partecipazione ai costi di salvaguardia del patrimonio più qualificato anche a carico del Cantone e della Confederazione. Non sembra dunque superflua la raccomandazione all' Esecutivo comunale di coinvolgere nello studio pianificatorio o comunque nella procedura di modifica del piano regolatore anche i competenti uffici cantonali e federali.

Per questi motivi la maggioranza della Commissione della Pianificazione invita questo Lodevole Consiglio comunale a

risolvere:

1. La Mozione No. 3450 è parzialmente accolta.
2. Il Municipio è incaricato di elaborare una variante di piano regolatore finalizzata ad attribuire i mappali 216, 217, 728, 229 e 230 del Comune di Lugano, Sezione Gandria, attualmente in zona edificabile, a una zona AP-EP (attrezzature ed edifici pubblici) con vincolo di zona verde e di avviare le necessarie procedure per modificare il piano regolatore.
3. Il Municipio è invitato a coinvolgere nella procedura di modifica del piano regolatore relativa alla presente mozione, i competenti uffici cantonali e federali.

Con ogni ossequio.

PER LA COMMISSIONE DELLA  
PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO  
Raffaella Martinelli Peter, relatrice  
Giovanna Viscardi, relatrice  
Gian Maria Bianchetti (con riserva)  
Rolf Endriss  
Raoul Ghisletta  
Giordano Macchi  
Cristina Zanini Barzaghi