

RAPPORTO DELLA COMMISSIONE DELLA PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO RELATIVO ALLA MOZIONE NO. 4136 DEL 17 FEBBRAIO 2021 DEGLI ON.LI NICOLA SCHOENENBERGER (I VERDI), RAOUL GHISLETTA (PS), DANILO BARATTI (I VERDI), CARLO ZOPPI (PS), MORENA FERRARI GAMBA (PLR), FEDERICA COLOMBO MATTEI (PPD), GIOVANNA VISCARDI (PLR), EDOARDO CAPPELLETTI (PC) E SARA BERETTA-PICCOLI (MTL), DAL TITOLO "SALVIAMO IL QUARTIERE STORICO DI MONTARINA"

All'Onorando
Consiglio Comunale
Lugano

Lugano, 23 marzo 2022

Onorevole Signora Presidente,
Onorevoli Signore e Signori Consiglieri Comunali,

con la mozione no. 4136 del 17 febbraio 2021 i firmatari chiedono segnatamente che il Comune di Lugano proceda con una modifica pianificatoria del quartiere di Montarina (variante del piano regolatore in materia di beni culturali e adozione di una zona di pianificazione), al fine di tutelare maggiormente i beni culturali presenti in questo quartiere.

Il Municipio - nel suo preavviso del 10 giugno 2021 - ritiene che la mozione sia parzialmente ricevibile. La richiesta di modifica del piano regolatore (punto 2 del dispositivo della mozione) è ritenuta ricevibile mentre l'istituzione di una zona di pianificazione (punto 3 del dispositivo della mozione) esulerebbe dalle competenze del Consiglio Comunale e andrebbe dunque considerata una richiesta del Legislativo nei confronti dell'Esecutivo.

Il 28 settembre 2021 i membri della Commissione della Pianificazione del Territorio (CPT) hanno accolto in audizione l'On. Nicola Schoenenberger, primo firmatario della proposta, che ha risposto in maniera costruttiva alle domande emerse. Sulla base delle risposte ottenute, la CPT ha ritenuto opportuno trasmettere al Municipio una serie di domande inerenti alla mozione in oggetto. L'11 novembre 2021 il Municipio ha fornito le risposte alle domande poste.

1. Considerazioni generali

La mozione, pur riferendosi a un comparto specifico della Città - il quartiere di Montarina - si inserisce nel quadro più generale delle riflessioni sulla salvaguardia dei beni culturali. Le scelte relative alla salvaguardia di determinati fondi, edifici e/o costruzioni chiedono di trovare un equilibrio tra la garanzia dei diritti di proprietà dei singoli e l'obiettivo di tutelare il patrimonio storico e culturale della Città, quale bene collettivo. Come menzionato nel messaggio del Municipio sulla variante beni culturali 1 (messaggio municipale no. 8077 dell'8 luglio 2010), le restrizioni alla proprietà privata devono essere messe in relazione con un interesse pubblico, il quale deve essere importante e attuale. Le autorità devono basarsi sul principio di proporzionalità, pregiudicando il meno possibile la proprietà privata. In caso di limitazioni gravi (espropriazione materiale), devono essere previste le relative indennità.

Il numero di beni tutelati nella Città di Lugano è stato notoriamente storicamente basso se confrontato con altre realtà urbane svizzere. Negli ultimi due decenni sono state introdotte una serie di misure con l'obiettivo di tutelare maggiormente i beni culturali cittadini. Attualmente nel Comune di Lugano 150 beni godono di una tutela locale e 200 beni sono tutelati a livello cantonale (1).

Il 6 luglio 2021 il Consiglio Comunale ha adottato, quasi all'unanimità (44 voti favorevoli, 1 astenuto, 0 contrari), la mozione no. 4066, la quale chiede un approccio maggiormente proattivo da parte della Città in ambito di protezione dei beni culturali. In particolare, la mozione invita il Municipio a definire quali parti del territorio della nuova Lugano meritevoli di tutela potrebbero essere minacciate da iniziative demolitrici e, in accordo con il DT, pubblica le relative zone di pianificazione fintanto che non crescano in giudicato gli atti sostitutivi (nuovi PR). Attualmente è in vigore una sola zona di pianificazione nel Comune di Lugano, situata nel quartiere di Brè.

2. Misure già attuate dal Municipio

Il Municipio ha già attuato - o è in procinto di attuare - una serie di misure che permetteranno in futuro una maggiore tutela dei beni culturali, sia generali, sia relative al comparto di Montarina:

- All'inizio del 2020 il Municipio ha avviato una nuova variante beni culturali (variante BC 2) per le sezioni di Lugano e Castagnola, che comprende anche il comparto di Montarina. La variante, che è stata trasmessa al DT per esame preliminare il 17 giugno 2021, valuta una sessantina di oggetti. Gli oggetti sottoposti a valutazione sono stati definiti sulla base di tre criteri:
 - . gli oggetti già valutati nell'ambito della variante beni culturali 1, per i quali, in seguito all'inoltro di ricorso alla decisione di approvazione del Consiglio di Stato, il Tribunale cantonale amministrativo ha retrocesso gli atti al Municipio per una nuova valutazione;
 - . gli oggetti che sono stati segnalati dal Cantone nell'ambito dell'esame preliminare della variante beni culturali 1 e/o nell'ambito dell'approvazione di detta variante. Su 32 oggetti valutati si propongono 22 tutele ai sensi della LBC nel quadro della variante BC 2 (dunque il 68%). Dei 10 oggetti restanti: 3 sono in corso di tutela nel quadro della procedura di variante "StazLu2" e 2 sono già tutelati dal PP2 vigente. In sostanza si tratta dunque di 5 oggetti su 32 che sono stati valutati come non meritevoli di tutela ai sensi della LBC;
 - . gli oggetti per i quali l'Inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere (ISOS) prevede un obiettivo di salvaguardia A (conservazione della sostanza). In questa categoria su 21 oggetti valutati soltanto per 5 si propone la tutela ai sensi della LBC. Per i 16 casi in cui non si propone una tutela ai sensi della LBC, in alcuni casi si propongono altre misure di tutela, come per esempio l'estensione della zona nucleo. 6 casi sono regolati dal PP1 e si propone dunque di trattare la questione della tutela nell'ambito di una revisione di tale pianificazione, per evitare che le nuove proposte di tutela siano in contrasto con la pianificazione prevista dal PP. Infine vi sono 4 casi in cui la valutazione ha portato a determinare che l'oggetto ha subito nel corso del tempo delle modifiche che ne hanno snaturato la sostanza.

1) v. preavviso del Municipio alla mozione no. 4066.

Gli oggetti sono stati analizzati sulla base di una scheda di valutazione elaborata precedentemente facendo riferimento ai contenuti delle basi legali in materia e in coordinamento con l'Ufficio cantonale dei beni culturali. Per quanto concerne più specificamente il quartiere di Montarina, la Città propone per tutela la quasi totalità (con un'eccezione) dei beni segnalati dal Cantone nel 2017 nel quadro dell'approvazione della variante beni culturali 1 (mappali no. 990, 988, 986, 985, 1320, 1319, 1519, 1611, 1509, 1588 e 1025). I mappali no. 1025 e 1026, menzionati nella mozione, rappresentano un caso particolare, poiché una licenza edilizia è già stata rilasciata nel novembre 2018 per la costruzione di una palazzina ed una villa previa demolizione dei due edifici esistenti. Attualmente è in corso una procedura ricorsuale che contesta tale licenza. Per questo motivo il Municipio non ha ritenuto di includerli nello studio pianificatorio in corso.

- Il 4 settembre 2019 il Municipio ha approvato il principio di istituire una nuova Commissione urbanistica da consultare su progetti pubblici e privati, nonché su atti pianificatori, e che andrà a sostituire l'attuale Commissione nuclei tradizionali. Il 20 gennaio 2022 il Municipio ha licenziato un messaggio all'attenzione del Consiglio comunale con l'obiettivo di creare la relativa base legale.
- Il Municipio ha deciso di creare un "settore beni culturali" in seno all'Amministrazione, integrando maggiormente e rafforzando le competenze presenti in seno ai vari servizi.
- Il Piano Direttore Comunale, per il quale la fase consultativa è stata avviata, fornirà indicazioni su dove concentrare lo sviluppo edificatorio futuro, su dove contenerlo; proporrà anche strategie e misure per la rete degli spazi pubblici e del verde urbano. Tale visione si confronterà anche con la dimensione storica e culturale del territorio luganese e fornirà precise indicazioni, che potranno e dovranno essere integrate nei lavori in corso per la tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e paesaggistico della Città.

3. Nel merito della mozione

La mozione chiede sostanzialmente di avviare una variante di piano regolatore in materia di beni culturali riferita al quartiere di Montarina che includa i fondi 1025 (Casa Walty) e 1026 (Villino Ganser). In attesa del consolidamento del piano regolatore essa chiede di adottare le opportune misure di salvaguardia della pianificazione, segnatamente l'adozione della zona di pianificazione e il rigetto ai sensi dell'art. 61 cpv. 3 LST di eventuali future domande di costruzione che minacciano il quartiere di Montarina.

Quartiere di Montarina in generale

Come esposto in modo esaustivo nella mozione, il quartiere di Montarina, esempio di città giardino, promossa e in gran parte realizzata dall'Arch. Marazzi, ha un grande valore storico e architettonico: rappresenta un unicum a Lugano. Il valore di questo comparto è stato riconosciuto dal Consiglio di Stato nella decisione n. 1617 del 12 aprile 2017: "*A trent'anni dall'approvazione del PR di Lugano, sarebbe infatti opportuno procedere a una revisione della pianificazione in alcuni settori della città, in particolare proprio a Montarina, dove sorse a partire dal 1910 ca. la "città giardino" promossa e in gran parte realizzata dall'arch. Americo Marazzi.*"

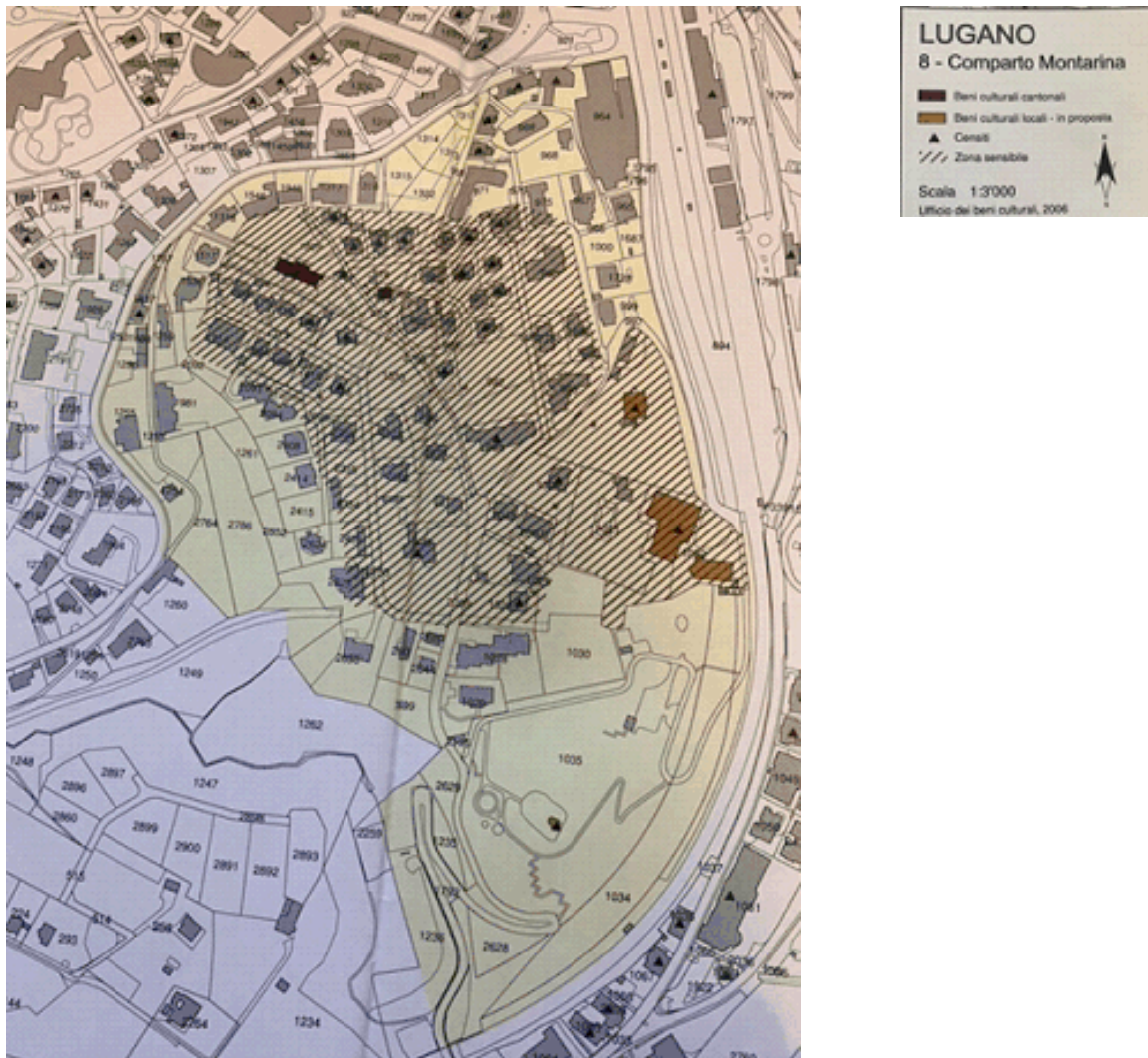
In particolare sarebbe più che opportuno evitare la sostituzione degli edifici storici ancora esistenti con complessi di appartamenti contemporanei di grande volumetria, che inevitabilmente comportano un profondo cambiamento dell'originale tessuto urbanistico del quartiere, modificando la tipologia edilizia dell'edificato (da palazzine e ville a case d'appartamento di grandi dimensioni) provocando così l'erosione della sua identità ".

Il piano regolatore vigente da quasi 40 anni (zona R5) ha condotto negli ultimi decenni alla distruzione di numerose ville, snaturando già in parte il quartiere. Attualmente nel comparto di Montarina tre beni godono di tutela cantonale (mappali 979, 1263 e 1264) e quattro di tutela locale (mappali 991, 998, 1024, 1032). Il comparto prevede un perimetro di rispetto cantonale volto a proteggere la scuola materna. Una buona parte del comparto è inserita all'interno di un perimetro di valorizzazione locale (PV 14) che impone un indice di occupazione inferiore (30% invece di 35 %) e un indice del verde (60% invece di 40%) maggiore rispetto a quelli previsti dalle disposizioni della zona R5. Il PV 14 è stato approvato dal Consiglio Comunale nel quadro della variante beni culturali 1. Nella decisione n. 1617 del 12 aprile 2017, il Consiglio di Stato afferma “(...) con il PV 14 la Città mira a disincentivare la semplice e banalizzante sostituzione degli edifici storici ancora esistenti con complessi di appartamenti contemporanei di grande volumetria che, inevitabilmente, comportano un profondo cambiamento dell'originale tessuto urbanistico del quartiere modificando la tipologia edilizia dell'edificato a discapito della sua immagine identitaria originale.“

Come indicato al punto 2 di questo rapporto, la variante BC 2 concerne anche il quartiere di Montarina e valuta la tutela di numerosi edifici del quartiere. Perciò, la richiesta al punto 2 della mozione ("il Comune di Lugano elabori una variante del Piano regolatore in materia di beni culturali riferita al quartiere di Montarina [...]“) appare superata.

La CPT non ritiene le motivazioni del Municipio relative all'esclusione dei fondi dal PV 14 convincenti, in considerazione anche del fatto che entrambi i fondi siano stati in precedenza inclusi nella zona sensibile del quartiere di Montarina. Infatti in uno studio condotto nel 2006, la Commissione e Ufficio dei Beni Culturali indicava una zona sensibile nel quartiere di Montarina, che comprendeva anche questi due mappali. Il fondo 1025 è segnalato nella decisione del Consiglio di Stato del 12 aprile 2017 relativa alla variante beni culturali 1 (2). Il fondo 1026 non è invece stato segnalato dal Cantone in questo contesto, ma faceva parte dei beni censiti dalla Commissione e Ufficio dei Beni Culturali nel 2006.

Estratto "Proposte di tutela -Commissione e Ufficio dei beni culturali (Giugno 2006)", Comparto Montarina e Tassinio



2) Nella sua decisione n. 1617 del 12 aprile 2017, il Consiglio di Stato ricorda le osservazioni formulate dal DT nel quadro dell'esame preliminare, sottolineando la particolarità del quartiere Montarina e invitando a verificare una tutela locale per diversi fondi, tra cui il 1025 "Inoltre, riguardo ai quartieri di Montarina e della Salita dei Frati, il Dipartimento precisava che la particolarità e la bellezza di questi quartieri meritava di essere opportunamente conservata ed invitava il Municipio "a verificare se tale conservazione, oltre a specifiche misure urbanistiche, debba comprendere la tutela locale ai sensi della LBC degli edifici ai mappali 990, 988, 986, 985, 1320, 1319, 1519, 1611, 1509, 1588 e 1025 a Montarina e gli edifici ai mappali 934, 935, 936, 938, 940, 941, 1396, 909 e 910 alla Salita dei Frati".

Per i fondi 1025 e 1026 è stata rilasciata una licenza edilizia nel 2018 per la costruzione di una palazzina ed una villa - e dunque per la demolizione dei due edifici esistenti. Per quanto il progetto previsto su questi fondi, a parere della CPT, sia lungi da inserirsi in modo armonioso nel quartiere di Montarina, essendoci attualmente una procedura ricorsuale pendente, non è competenza del Consiglio Comunale pronunciarsi sul rilascio di una licenza edilizia per questi fondi. Se i ricorsi dovessero essere accolti in seconda istanza, la CPT auspica tuttavia che possa essere rivalutata da parte del Municipio l'inclusione di questi fondi in uno studio pianificatorio, sia per quanto concerne la tutela dei beni stessi, sia per quanto concerne l'estensione del PV 14.

4. Conclusione

La CPT è generalmente dell'avviso che la Città debba dimostrarsi lungimirante per quanto concerne la tutela dei beni culturali, sempre applicando i criteri dell'interesse pubblico e della proporzionalità delle misure. In futuro questa lungimiranza dovrà permettere di ridurre i casi in cui vengono sollevate opposizioni a demolizioni di edifici non precedentemente tutelati o in cui l'unica scelta rimasta è quella di istituire una zona di pianificazione, uno strumento pianificatorio invadente e costoso per la Città, da utilizzare con parsimonia. Una maggiore lungimiranza negli studi pianificatori dovrà permettere di dare maggiore sicurezza giuridica a tutte le parti coinvolte, privati in primis, che avranno così una maggiore certezza del diritto.

In questo senso la Commissione saluta positivamente il fatto che la Città abbia recentemente avviato la variante BC 2, includendo una sessantina di nuovi beni, tra cui numerosi beni che si situano nel comparto di Montarina. In questo modo si vanno ad attuare le raccomandazioni del Consiglio di Stato formulate nel quadro della variante BC 1, sia per quanto concerne la protezione di edifici specifici a Montarina, sia per la tutela del quartiere in quanto tale.

L'iter per l'approvazione di una variante di piano regolatore è tuttavia notoriamente molto lungo (3). Questo significa che tra oggi e il momento in cui entrerà in vigore la nuova variante passeranno numerosi anni: persiste dunque un pericolo concreto che in questo lasso di tempo, quanto rimasto della città-giardino non venga salvaguardato.

Nel caso di una domanda di costruzione che concerne un bene proposto per tutela da parte della Città nel quadro di una variante in corso, il Municipio ha la facoltà di sospendere la domanda di costruzione e di non rilasciare una licenza con la motivazione di un contrasto con uno studio pianificatorio in atto (Art. 62 cpv. 1 LST). La sospensione può tuttavia durare al massimo 2 anni. Dopo questo periodo, occorre istituire una zona di pianificazione per bloccare domande di costruzione in contrasto con una procedura pianificatoria in corso (Art. 61 LST). Nel caso contrario, le domande di costruzione non possono essere sospese.

3) A titolo di esempio, la variante BC 1 era stata inviata al DT per l'esame preliminare il 21 marzo 2008, il DT si era espresso in merito il 18 marzo 2009. La variante era poi stata sottoposta al Consiglio comunale l'8 luglio 2010, il quale ha approvato la variante il 12 settembre 2011. La variante è entrata in vigore nel 2017.

La CPT ha rilevato che proprio nel periodo di stesura del rapporto è stata pubblicata una domanda di demolizione/ricostruzione per uno dei fondi ai quali viene proposta una tutela nel quadro della variante beni culturali 2. Questo esempio – che potrà toccare altri fondi del quartiere di Montarina nei prossimi anni – ci ricorda il pericolo concreto che il quartiere venga ulteriormente snaturato prima dell’approvazione della variante in corso, che mira invece a preservare la particolarità del quartiere. La CPT, in considerazione del grande valore storico e culturale del comparto, unico sul territorio del Comune, considera che sia nell’interesse pubblico e proporzionale procedere a una maggiore tutela del comparto. Il Municipio è dunque invitato a istituire una zona di pianificazione per il comparto di Montarina, come misura di salvaguardia in attesa del consolidamento del nuovo piano regolatore. Una tale misura è in sintonia sia con l’intenzione del Municipio di tutelare numerosi beni del comparto di Montarina nel quadro della variante in corso, sia con la volontà del Consiglio Comunale espressa con la mozione no. 4066, accolta il 6 luglio 2021, la quale chiedeva al Municipio di definire quali parti del territorio meritevoli di tutela potrebbero essere minacciate da iniziative demolitrici e di istituire le relative zone di pianificazioni. La CPT, pur considerando che l’istituzione di una zona di pianificazione sia un intervento pianificatorio invasivo, da utilizzare in ultima ratio, è dell’avviso che nel caso di Montarina questa misura sia giustificata.

L’istituzione di una zona di pianificazione permetterà anche di salvaguardare un comparto di pregio aspettando l’esito del Piano Direttore Comunale, che si confronterà con la dimensione storica e culturale del territorio luganese e fornirà indicazioni sulla tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale e paesaggistico della Città. Proprio nell’ottica dei lavori attuali relativi al Piano Direttore Comunale e ai sensi della mozione no. 4066, la CPT invita il Municipio a considerare maggiormente il ricorso a misure di salvaguardia della pianificazione, per domande di costruzione per fondi che sono in attesa di risultati di studi pianificatori o di nuove variante di piano regolatore, sempre nel rispetto della proporzionalità delle misure.

Per quanto concerne i fondi specifici 1025 e 1026, la CPT ritiene invece che non sia opportuno pronunciarsi in questo momento sul futuro di questi fondi in una fase così avanzata (procedura ricorsuale pendente). Nel caso in cui il ricorso venisse accolto, la CPT invita tuttavia il Municipio a inserire i due fondi in uno studio pianificatorio (ampliamento del PV 14 e tutela dei beni stessi), al fine di valutare una tutela dei fondi nel quadro delle riflessioni più generali sulla protezione del quartiere di Montarina.

Alla luce delle considerazioni esposte, la CPT invita dunque il Consiglio comunale a voler risolvere:

1. La mozione, con l'attualizzazione del dispositivo al punto 2, è accolta.
2. Se il ricorso relativo ai fondi 1025 e 1026 dovesse venire accolto, il Municipio è invitato a includere i due mappali in uno studio pianificatorio.
3. In attesa del consolidamento legale del PR si adottino le opportune misure di salvaguardia della pianificazione, segnatamente l’adozione della zona di pianificazione e il rigetto ai sensi dell'art. 61 cpv. 3 LST di eventuali future domande di costruzione che minacciano il quartiere di Montarina.

Con ogni ossequio.

PER LA COMMISSIONE DELLA
PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO

Céline Antonini (relatrice)

Luisa Aliprandi

Angelo Bernasconi

Niccolò Castelli

Luca Cattaneo

Federica Colombo Mattei

Laura Kämpf

Siro Mazzuchelli

Tamara Merlo

Lucia Minotti

Andrea Nava

Tessa Prati

Aurelio Sargenti