



Città di Lugano
Cancelleria comunale

Piazza della Riforma 1
6901 Lugano
Svizzera

t. +41 58 866 70 11
cancelleria@lugano.ch
www.lugano.ch

Risoluzione municipale
del 12 maggio 2022

Email
Città di Lugano, C.P. 1670, 6901 Lugano

Onorevole Signora
Marisa Mengotti

Lugano, 13 maggio 2022

Interrogazione no. 1269 - "Misure urgenti per preservare il territorio?"

Onorevole Signora Mengotti,

in riferimento alla sua interrogazione no. 1269 del 17 marzo 2022, presentata unitamente ad altri cofirmatari, rispondiamo di seguito puntualmente alle domande poste.

1. *L'esaurimento delle superfici edificabili prima dell'entrata in vigore dei nuovi PR non rischia di rendere lettera morta la revisione della LPT del 2014?*

L'"esaurimento delle zone edificabili" non è per niente uno scenario realistico: si potrebbe per altro obiettare che se si esaurissero entro quei termini significherebbe che le riserve non erano sufficienti, ciò che sappiamo non corrispondere alla realtà.

Va innanzitutto premesso in modo esplicito che lo scopo delle disposizioni della Legge sulla pianificazione del territorio (LPT) non è quello di influenzare il mercato immobiliare, né tanto meno quello di fermare l'edificazione delle zone edificabili (che - per definizione - andranno edificate), bensì quello di fermare i fenomeni di periurbanizzazione e dispersione degli insediamenti, inibendo ulteriori ampliamenti delle zone edificabili oltre agli attuali confini, e rivedendo tali zone laddove siano date le premesse per farlo.

La LPT richiede pure che siano garantite le riserve di aree edificabili commisurate alle ipotesi di sviluppo demografico per il periodo di validità dei piani, garantendo uno sviluppo centripeto di qualità e non un blocco edilizio. Anche in futuro, saranno quindi necessarie riserve di zona edificabile, in particolare nei comparti dotati delle necessarie infrastrutture. A Lugano, una buona parte dei terreni liberi (o sottosfruttati) in zona edificabile sono distribuiti a macchia di leopardo all'interno del comparto edificato; di regola si tratta quindi di terreni già urbanizzati e adatti all'edificazione. In questi casi non vi sono particolari contrasti con la revisione della LPT.

Vi sono poi alcuni casi di terreni liberi ubicati ai margini delle zone edificabili, a volte in comparti non ancora urbanizzati. Sono soprattutto queste le situazioni in cui è necessario fare degli approfondimenti. Ciò sta già avvenendo nell'ambito dei lavori in corso sul Piano direttore comunale, ed è già avvenuto nel caso del PR della sezione di Brè, la cui revisione è attualmente al vaglio delle autorità cantonali (esame preliminare). Nel caso di Brè, la pianificazione in corso è stata salvaguardata con l'istituzione di una zona di pianificazione su un comparto ben definito caratterizzato dall'obiettivo di riduzione dell'estensione della zona edificabile. Non è escluso che ciò possa avvenire prossimamente per altri comparti a seguito di chiari indirizzi pianificatori. Va inoltre precisato che a Lugano non esistono ampi comparti edificabili non edificati e non urbanizzati.



Per queste ragioni, il Municipio non ritiene che vi sia il rischio che la revisione della LPT del 2014 rimanga lettera morta. Al contrario, ritiene che tutti i passi sin qui intrapresi e delineati anche dai lavori del Piano direttore comunale, siano perfettamente in linea con le disposizioni introdotte dalla revisione della LPT.

2. *In occasione dell'esame di una domanda di costruzione, il Municipio verifica se il Piano regolatore di riferimento è desueto (verifica la conformità della domanda con i dispositivi del PD, PAC, legislazione superiore, nuovi indirizzi pianificatori, giurisprudenza)? Questo avviene in particolare in presenza di opposizioni alle domande di costruzione?*

La necessità di garantire la stabilità del diritto impone che una domanda di costruzione venga esaminata sulla base del Piano regolatore in vigore, cresciuto in giudicato secondo le procedure previste dalla legge. Non è possibile negare licenze edilizie sulla base del PDcom o di altri strumenti che non sono vincolanti per il proprietario di un fondo. Se il Municipio ritiene che un PR sia "desueto", deve aggiornarlo. Una revisione completa, uniformazione e integrazione dei PR della Città verrà avviata sulla base del PDcom, indicativamente a partire dal 2023. Tutta una serie di lavori preparatori sono già stati avviati e in corso.

A ciò va aggiunto che il Municipio ha a disposizione anche le cosiddette "misure di salvaguardia della pianificazione" (articoli 56-64 Lst), che permettono di sospendere o bloccare procedure edilizie in contrasto con studi pianificatori in atto (vedi anche risposta alla domanda 1). Per applicarle è pertanto necessario disporre di chiari indirizzi pianificatori o atti in procedura. Ne risulterebbero in caso contrario decisioni arbitrarie.

Va inoltre sottolineato come i Piani regolatori del Comune di Lugano, così come quelli intercomunali che toccano il nostro territorio, non siano affatto tutti desueti o obsoleti. Molti di questi sono di concezione o adozione relativamente recente e/o sono stati oggetto di aggiornamenti continui nel corso degli anni. La loro revisione si impone certamente in ottica di aggiornamento alle nuove disposizioni legali ed agli indirizzi del PDcom, ma essi sono perfettamente in grado di esplicare egregiamente il loro scopo fino ad allora.

3. *In presenza di un PR desueto, a fronte di una chiara sovraofferta di alloggi, il Municipio può negare la licenza edilizia? È già avvenuto?*

No, non è possibile per i motivi esposti nella risposta alla domanda precedente. Va inoltre sottolineato come la durata di un Piano regolatore abbraccia un arco temporale di un paio di decenni: è quindi uno strumento che non è chiamato a reagire a fluttuazioni congiunturali, ma a delineare un ordinamento giuridico a medio-lungo termine, commisurato allo sviluppo socioeconomico del comune e valido indipendentemente da queste fluttuazioni.

Si ricorda inoltre che un tasso di sfritto di una certa entità ha un impatto non solo negativo sul mercato immobiliare, in particolare a favore degli inquilini (calmierazione o riduzione media delle pigioni) e futuri proprietari (abbassamento del costo medio per l'acquisto), così come ne deriva un importante incentivo al rinnovo del parco immobiliare desueto con notevole impatto a livello di riduzione dei consumi energetici degli immobili. Queste conseguenze sono ritenute positive a fini ambientali e sociali.

4. *Quante opposizioni e ricorsi a domande di costruzione sono stati interposti (annualmente, dal 2014) che invocano l'inadeguatezza del PR in essere con i principi pianificatori derivanti dalla modifica della LST del 2014 (vedi elenco alla domanda 2)?*

Non esiste una statistica di questo tipo e la sua elaborazione sarebbe oltremodo onerosa e priva di particolare scopo o giustificazione, dato che l'argomentazione non è ricevibile non ricadendo nell'ambito del diritto applicabile nel quadro della licenza edilizia (art. 8 cpv. 2 Legge edilizia). Si deve purtroppo osservare che in parecchie opposizioni questo argomento viene ormai inserito "di default" da molti legali, a complemento degli argomenti di merito, senza che la censura sia realmente pertinente.

5. *Quante di queste (domanda 4) sono state accolte?*
Vedi risposta alla domanda 4.

6. *Ritiene ancora attuali le proprie valutazioni sulle tempistiche di adozione del Piano direttore comunale e del Piano regolatore unitario (revisione totale dei Piani regolatori) formulate in occasione della risposta all'interrogazione No. 1076 (risposta del 14 febbraio 2020), ovvero che il Piano direttore comunale sarebbe stato sottoposto al Consiglio Comunale in primavera del 2022 (risposta no. 4) e che l'entrata in vigore dei nuovi piani regolatori sarebbe avvenuta a partire dal 2028 (risposta no. 5)? In caso contrario, quali sarebbero le tempistiche di adozione ipotizzate ora per il Piano direttore comunale e i Piani regolatori?*

Come noto, è in corso la consultazione sui risultati del mandato di studi paralleli per il Piano direttore comunale. Un apposito sito informa dettagliatamente sul processo in corso e sui prossimi passi: <https://www.pdcomlugano.ch/>. Da qui si può evincere che la data indicativa di consegna del PDcom è aprile 2023.

Come riportato nei rapporti informativi sullo stato dei lavori del PDcom e regolarmente trasmessi al Consiglio Comunale, i lavori per lo svolgimento dei MSP hanno dovuto essere interrotti ad inizio marzo 2020 a causa delle restrizioni dovute alla situazione particolare COVID-19. Le misure, sommate a oggettive difficoltà organizzative che ne sono derivate, hanno comportato una sospensione dei lavori fino a fine agosto 2020, portando ad un rinvio della conclusione dei MSP da marzo a settembre 2021. Questi 6-7 mesi si ripercuotono ora su tutto il calendario delle tempistiche indicato.

Nell'attuale programmazione dei lavori, si sta valutando la possibilità di anticipare i tempi e coordinare le revisioni dei PR rispetto alle tempistiche ipotizzate inizialmente, così da poter recuperare sui tempi.

7. *Quando sarà disponibile il Programma di azione comunale?*

Il PAC sarà parte integrante del PDcom e sarà disponibile insieme a quest'ultimo (cfr. risposta alla domanda precedente).

8. *Premesso che la pianificazione del territorio deve tenere conto di tutte le attività di incidenza territoriale (residenziale, artigianale, industriale, di svago, ecc.), che la revisione della LPT impone uno sviluppo centripeto di qualità, che vi sono quindi anche obiettivi qualitativi e che nuovi strumenti sono stati appena recepiti dalla Legge sullo sviluppo territoriale, a prescindere dalla vetustà delle norme del piano regolatore, il Municipio ritiene di essere in grado di riordinare/riequilibrare la sostanza edificata in tempi brevi, così da soddisfare gli obiettivi e di fatto tenere anche conto delle aspettative di ogni settore economico e/o sociale, evitando così di essere superato dagli eventi?*

Come evidenziato in precedenza, non corrisponde al vero che tutti i Piani regolatori del Comune di Lugano, così come quelli intercomunali che toccano il nostro territorio, e le rispettive norme siano vetuste.

Per sua natura, il "riordino/riequilibrio" della sostanza edificata non è qualcosa che può avvenire in tempi brevi. Ciò che può fare – e sta facendo – il Municipio, è adattare il quadro pianificatorio per creare le premesse affinché tale riordino/riequilibrio avvenga. Gli strumenti necessari e le tempistiche sono quelle indicate nelle risposte precedenti. Le scelte che deriveranno da politiche territoriali volte allo sviluppo centripeto di qualità non potranno ad ogni modo mai soddisfare tutte le aspettative di ogni settore economico e/o sociale. Tale ipotesi è illusoria e chi si aspetta il soddisfacimento di tutte le aspettative misconosce la natura stessa degli strumenti pianificatori comunali e i principi democratici che ne reggono la formazione. Il PDcom, il PAC e le revisioni dei Piani regolatori comunali, dovranno ispirarsi ai principi di interesse pubblico e proporzionalità con un esercizio di armonia ed equilibrio caratterizzato da una costante ponderazione degli interessi contrapposti che inevitabilmente sono e saranno presenti. Gli strumenti pianificatori non faranno pertanto mai l'unanimità, ma dovranno garantire il maggior sostegno e consenso possibile.

9. *Con l'avvio dei lavori del Piano direttore comunale, non ritiene necessario adottare una zona di pianificazione a livello comunale, restrittiva in prima battuta e, una volta chiariti gli indirizzi pianificatori, limitare l'edificazione laddove non vi sono interessi pubblici o privati chiari, non in contrasto con gli obiettivi a lungo termine, in attesa dell'approvazione dei nuovi Piani regolatori?*

La zona di pianificazione è un provvedimento incisivo che può limitare in modo importante le facoltà dei proprietari fondiari di disporre dei loro fondi. Per questo la sua adozione sottostà a una procedura che prevede anche la facoltà di ricorso contro la stessa. Per la sua portata, deve pertanto rispettare chiari criteri di oggettività, proporzionalità e giustificazione dell'interesse pubblico predominante. In assenza di chiari indirizzi o obiettivi pianificatori, ben determinabili a livello territoriale, la ZP rischierebbe di essere considerata arbitraria.

Istituire una zona di pianificazione sull'intero territorio comunale, specie se "restrittiva in prima battuta" (definizione che andrebbe per altro precisata) costituirebbe oggi una misura non necessaria, sicuramente sproporzionata e quindi destituita del necessario interesse pubblico, oltre che estremamente gravosa dal profilo delle conseguenze economiche e sociali.

Siffatta zona di pianificazione – tralasciando la difficoltà di precisarne gli scopi – rischierebbe pure di paralizzare i preposti servizi cittadini, che sarebbero certamente sommersi di ricorsi

Una zona di pianificazione va istituita laddove necessario e non a tappeto ed indiscriminatamente. A titolo di esempio, il Municipio ha, come detto, istituito una ZP per salvaguardare la pianificazione in corso nella sezione di Brè e valuterà provvedimenti simili anche per altre sezioni (cfr. risposta alla domanda 1), ma non ritiene vi siano ora i presupposti, né tantomeno la necessità, di adottare tale misura incisiva ora e su tutto il territorio.

10. *Come intende, concretamente, “coinvolgere attivamente la cittadinanza nell’elaborazione dei nuovi strumenti pianificatori”? Chi sono “i cittadini” coinvolti nei “tavoli di lavoro” che “diventeranno occasioni per ricevere opinioni, proposte, punti di vista, commenti da parte della cittadinanza”? Con quali criteri sono stati scelti questi “cittadini”? Quanti sono? Quali gruppi di interesse rappresentano? In che modo il Municipio assicura che tutti i gruppi di interesse siano rappresentati presso i “tavoli di lavoro”, come ad esempio le famiglie, i giovani, gli studenti, gli anziani, le comunità straniere, le persone con disabilità, gli artigiani e le piccole imprese, i lavoratori indipendenti, gli attori culturali, le associazioni, i pedoni, i ciclisti, ecc.?*

Il nuovo sito <https://www.pdcomlugano.ch/> offre una visione d’insieme delle attività previste nella fase in corso di informazione e partecipazione su quanto fatto finora nell’ambito dell’elaborazione del PDcom. Oltre alla serata inaugurale del 24 gennaio scorso, sono previsti numerosi momenti informativi e di partecipazione: la mostra a Villa Saroli, con la possibilità per chiunque di chiedere una visita guidata; serate pubbliche; tavoli di lavoro; momenti informativi specifici; workshop ecc. Chiunque ha inoltre la possibilità di esprimere un parere scritto entro il 30 maggio.

Altri momenti simili saranno organizzati nella successiva fase; quella di elaborazione vera e propria del PDcom. Le modalità saranno decise tenendo conto anche dell’esito della consultazione attualmente in corso.

I tavoli di lavoro sono una delle componenti del processo partecipativo e sono destinati a specifici “portatori d’interesse” raggruppati per tematiche e individuati attentamente dal Municipio. Questi tavoli permettono di sollevare tematiche collaterali al PDcom e identificare aspetti degni di approfondimenti nel PDcom stesso. Per loro forma e concezione, non si tratta di incontri pubblici e, tantomeno, di dominio pubblico. Lo stesso Municipio riceverà i risultati soltanto in forma anonima, proprio a garanzia della piena libertà di espressione dei partecipanti invitati. Le persone invitate non possono pertanto essere divulgate.

Gli strumenti a disposizione affinché tutti i gruppi di interesse, tutti i cittadini ed ogni altra persona o ente interessato, possano ricevere le informazioni necessarie ed esprimersi sulle proposte in fase di formazione o formularne delle proprie sono molteplici, ampi e diversificati, come illustrato sopra. Tutte le categorie evocate nella domanda dispongono di queste possibilità. Da questo punto di vista il PDcom costituisce una vera e propria rivoluzione nell’approccio partecipativo agli strumenti pianificatori e, più in generale, alle riflessioni sul futuro della nostra Città.



Il Municipio è sicuro che coloro che hanno proposte suggerimenti o critiche su questi temi possono e sapranno far sentire la loro voce, contribuendo in modo costruttivo alla formazione di questo fondamentale atto progettuale della Città.

Voglia gradire, Onorevole Signora Mengotti, l'espressione dei nostri migliori saluti.

Per il Municipio

Il Sindaco

Michele Foletti



Il Segretario comunale

Robert Bregy

Copia per conoscenza:
Consiglio Comunale
Municipio
Pianificazione, ambiente e mobilità
Edilizia pubblica
Edilizia privata
Spazi urbani