



MUNICIPIO

MESSAGGIO MUNICIPALE NO. 11114

concernente la Variante al Piano Regolatore, Sezioni di Lugano, Castagnola, Gandria, Pazzallo e Barbengo - Spazio riservato alle acque del lago

Lugano, 31 marzo 2022

All'Onorando
Consiglio Comunale
6900 Lugano

Onorevole Signora Presidente,
Onorevoli Signore e Signori Consiglieri Comunali,

sottoponiamo al vostro esame e per vostra approvazione il presente messaggio municipale relativo alla Variante di Piano Regolatore *Spazio riservato alle acque del lago* che interessa le sezioni di Lugano, Castagnola, Gandria, Pazzallo e Barbengo in ottemperanza alla Legge federale sulla protezione delle acque (LPAc) e relativa Ordinanza (OPAc).

1. INTRODUZIONE

La procedura pianificatoria è scaturita dalla necessità di adeguare i Piani Regolatori alla Legge federale sulla protezione delle acque (LPAc) e relativa Ordinanza (OPAc), i cui nuovi disposti legali sono entrati in vigore rispettivamente il 1. gennaio e il 1. maggio 2011.

La Legge federale sulla protezione delle acque del 24 gennaio 1991 (LPAc) impone ai Cantoni – e di rimando ai Comuni – di definire lo spazio necessario da riservare alle acque di superficie e lacustri, affinché siano garantite le funzioni naturali, la protezione contro le piene (sicurezza idraulica) e l'utilizzazione delle acque.

Tale imposizione si inserisce nel quadro del controprogetto all'iniziativa popolare "Acqua viva", approvato dal parlamento federale l'11 dicembre 2009 e concernente disposizioni di legge afferenti a diversi settori della protezione delle acque. Il controprogetto ha portato ad alcune modifiche di legge riguardanti la citata Legge federale sulla protezione delle acque (LPAc), come pure la Legge federale del 21 giugno 1991 sulla sistemazione dei corsi d'acqua (LSCA) e relativa Ordinanza (OSCA), la Legge sull'energia del 26 giugno 1998 (LEne) e la Legge federale del 4 ottobre 1991 sul diritto fondiario rurale (LDFR).

Concretamente, per quanto riguarda la variante in oggetto, le modifiche di legge hanno portato all'inserimento nella LPAc di un nuovo articolo, l'art. 36a, volto a garantire la tutela e la gestione estensiva dello spazio riservato alle acque. Per la concretizzazione di quest'ultimo, le autorità federali hanno adeguato l'Ordinanza sulla protezione delle acque del 28 ottobre 1998 (OPAc) con l'inserimento di una specifica sezione riguardante lo "spazio riservato alle acque e la rivitalizzazione delle acque" (artt. 41a-d).

La LPac attribuisce al Cantone il compito di *"provvedere affinché lo spazio riservato alle acque sia preso in considerazione nei piani direttori e di utilizzazione e sia sistemato e sfruttato in modo estensivo"*, ponendo il termine del 31 dicembre 2018 per l'adeguamento. Se la variante non fosse stata avviata entro questo termine, sarebbe entrata in vigore e in modo definitivo la Norma transitoria del 4 maggio 2011 dell'Ordinanza federale sulla protezione delle acque. Questa Norma è molto più restrittiva per rapporto agli articoli di legge previsti dalla LPac e OPac.

La Città di Lugano ha avviato la presente variante di PR relativa alla definizione degli spazi riservati alle acque in seguito a diversi inviti da parte del Cantone, in sede di esame preliminare delle varianti di PR o delle domande di costruzione, di provvedere all'adeguamento dei piani secondo l'art. 36a LPac e gli artt. 41a e 41b OPac. La pianificazione qui in oggetto riguarda tutto il territorio giurisdizionale di Lugano dopo l'ultima aggregazione, avvenuta nel mese di aprile 2013, ma concerne unicamente le sezioni il cui territorio tocca le rive dei laghi, per le quali è stato dunque necessario definire uno spazio riservato alle acque del lago.

La Variante di Piano Regolatore per la definizione degli spazi riservati alle acque di superficie (corsi d'acqua) segue una procedura distinta, per la quale l'Esame preliminare del Dipartimento del Territorio è stato rilasciato il 21 settembre 2018 ed il messaggio municipale è stato licenziato nella seduta del 12 maggio 2021.

Benché le definizioni dello spazio riservato ai corsi d'acqua e dello spazio riservato alle acque stagnanti (acque del lago) siano state introdotte con le medesime modifiche della LPac e relativa OPac, le due procedure sono state elaborate con incarti separati poiché basate su approcci metodologici differenti. Le procedure sono però state promosse in modo coordinato e parallelo. Essendo anche l'approccio di valutazione differente, l'Esame preliminare dei due incarti è stato affrontato da Servizi cantonali differenti. L'eventuale elaborazione di entrambe le varianti in un'unica procedura avrebbe reso particolarmente difficoltosa la comprensione delle tematiche, come anche il prosieguo procedurale.

Anche dal punto di vista delle Norme di attuazione, è stato fatto un lavoro di armonizzazione che ha previsto l'abrogazione degli articoli in vigore a favore di una normativa uniforme per tutte le Sezioni. Di fatto, gli articoli delle attuali NAPR che definiscono le linee di arretramento dai corsi d'acqua e dalle rive del lago vengono abrogati. Con la pianificazione degli spazi riservati alle acque ai sensi della LPac e relativa OPac si va a sostituire il concetto di linea di arretramento con quello di corridoio, che trasposto sul Piano delle zone del PR si configura come una superficie. Gli spazi riservati alle acque sono a tutti gli effetti delle zone di protezione e vengono riportate sul Piano delle zone. All'interno di questi spazi si applica il principio di divieto di nuove costruzioni, tuttavia, in zona edificabile, è possibile recuperare gli indici edificatori che interessano la zona di protezione. Le situazioni preesistenti sono di principio protette nella propria situazione di fatto e possono essere oggetto di ristrutturazione senza ampliamento o di opere manutentive. Le zone di protezione, di principio, non possono essere oggetto di una richiesta di espropriazione. All'interno di queste zone sono inoltre ammessi gli impianti ad ubicazione vincolata (es. prese dell'idroelettrico) nonché sentieri e piste ciclabili.

2. BASI LEGALI E CONCETTO PIANIFICATORIO

Le disposizioni normative che disciplinano la tutela e lo sfruttamento dei corsi d'acqua, sulle quali si fonda la presente variante, sono molteplici.

In particolare, a livello federale, si richiamano:

- LPaC Legge sulla protezione delle acque, del 24 gennaio 1991;
- LPT Legge sulla pianificazione del territorio, del 22 giugno 1979;
- LPN Legge sulla protezione della natura e del paesaggio, del 1. luglio 1966;
- OPaC Ordinanza sulla protezione delle acque, del 28 ottobre 1998;
- OPD Ordinanza sui pagamenti diretti all'agricoltura, del 23 ottobre 2013;

a livello cantonale:

- Lst Legge sullo sviluppo territoriale, del 21 giugno 2011;
- RLst Regolamento della legge sullo sviluppo territoriale, del 20 dicembre 2011.

La pianificazione degli spazi riservati alle acque è parte integrante di un concetto di gestione integrata delle acque che prevede quattro pianificazioni strategiche correlate e coordinate a livello cantonale.

Nella specie si tratta delle pianificazioni per:

1. rivitalizzazioni;
2. risanamento dei deflussi discontinui;
3. risanamento del trasporto solido;
4. risanamento della libera migrazione della fauna ittica.

La definizione dello spazio riservato alle acque è lo strumento pianificatorio basilare per l'attuazione delle altre quattro pianificazioni sopra elencate. Per garantire la massima efficacia è importante che le misure sopra elencate siano coordinate e collegate tra loro. La pianificazione degli spazi riservati alle acque è la base che permette di perseguire i nuovi obiettivi federali e cantonali posti dalla LPaC e dalla relativa ordinanza (OPaC) in materia di gestione integrata delle acque. Nei criteri di valutazione necessari alla determinazione dello spazio riservato alle acque è perciò indispensabile tenere conto del potenziale di rivitalizzazione o, per le acque ferme, di rinaturazione delle rive a favore dell'ecosistema lacustre.

L'Ordinanza sulla sistemazione dei corsi d'acqua (OSCA) che definiva gli arretramenti dai corsi d'acqua, applicati dagli inizi degli anni '90 fino al 31 dicembre 2010, non riguardava le acque stagnanti, per le quali non vi erano disposizioni di legge specifiche.

Come indicato in introduzione, al lato pratico, le nuove disposizioni legali prevedono la definizione grafica di vere e proprie zone di protezione (e non più di linee di arretramento) a Piano Regolatore, atte a garantire:

- a. le funzioni naturali delle acque;
- b. la protezione contro le piene;
- c. l'utilizzazione sostenibile delle acque.

All'interno di queste zone di protezione (definite anche “spazi riservati alle acque del lago - SRAL”), di principio, è consentito realizzare esclusivamente impianti ad ubicazione vincolata e d'interesse pubblico, come percorsi pedonali e sentieri, centrali idroelettriche ad acqua fluente o ponti. Gli obiettivi a medio-lungo termine sono di assicurare un sufficiente spazio per lo sviluppo naturale delle rive, di garantire una capacità di deflusso idonea (protezione contro alluvionamenti) e di valorizzare la fruibilità pubblica delle rive. All'interno di questo spazio è possibile offrire alla popolazione zone di distensione e riposo, promuovere biotopi diversificati e stimolare la formazione di biocenosi, assicurare una distanza adeguata tra le zone di sfruttamento del suolo e le rive del lago per evitare inquinamenti etc.

Le disposizioni dell'art. 41b OPac definiscono la larghezza minima dello SRAL. Lo stesso articolo precisa che questa larghezza può essere aumentata se necessario per garantire la protezione contro le piene, in caso di rivitalizzazione o altri interessi pubblici preponderanti. In questo senso la determinazione dello spazio deve considerare in maniera preponderante il pericolo di esondazione del lago ed il potenziale di recupero naturalistico quali aspetti che giustificano pure eventuali restrizioni alla proprietà privata della riva.

Deroghe alle disposizioni OPac sono giustificate nei comprensori insediativi, limitatamente alle zone definite come “densamente edificate” (art 41a cpv. 4), in presenza di uno specchio d'acqua con superficie inferiore a 0.5 ha oppure in presenza di specchi d'acqua artificiali. Le edificazioni e gli impianti esistenti, se realizzati in conformità con le vigenti disposizioni e sono utilizzabili conformemente alla loro destinazione, sono di principio protetti nella loro situazione di fatto.

2.1 Direttive e documentazione di riferimento

Nell'ambito della pianificazione superiore, la scheda P07 “laghi e rive lacustri” del Piano direttore cantonale che mira a garantire la multifunzionalità dei laghi e delle loro fasce lacustri. La scheda in questione attribuisce ai Comuni il compito di avviare le procedure di variante di PR volte a delimitare la zona di protezione per la fascia di transizione tra l'ambito lacustre e quello terrestre. Questa zona di protezione ha lo scopo di garantire a lungo termine tutti gli aspetti funzionali e relazionali che portano ad un'interazione tra l'ambito lacustre e quello terrestre.

La scheda P06 “Acqua” riconosce l'importanza delle risorse idriche e la necessità di una loro protezione da attuare anche mediante una gestione integrata e sostenibile dei corsi d'acqua e dei laghi. Nello specifico la scheda riconosce questi ultimi quali “ecosistemi complessi, fondamentali per preservare la biodiversità e garantire l'interconnessione fra habitat. Sono elementi paesaggistici unici che rappresentano una attrattività turistica e ricreativa, possono ridurre gli effetti di alluvioni e contribuiscono alla ricarica degli acquiferi”.

Per l'elaborazione della presente variante di PR si è fatto riferimento alle disposizioni previste dall'art. 41b OPac (in particolare per la determinazione dello spazio riservato alle acque). Considerato che una parte importante delle rive lacustri del Comune di Lugano si inserisce in un contesto prevalentemente urbanizzato, si è fatto riferimento alla guida pratica elaborata dalla Confederazione *Spazio riservato alle acque nelle zone urbane* (ARE/UFAM, 18 gennaio 2013).

Su scala cantonale, è stata pubblicata, nel settembre 2015, la linea guida *Spazio riservato alle acque – supporto per la definizione*. Questa direttiva si allinea ai contenuti delle direttive federali già citate e fornisce ulteriori indicazioni sulle modalità d'applicazione delle disposizioni OPAC nella pianificazione comunale. Considerando che i lavori per l'allestimento della presente variante sono stati avviati prima della pubblicazione della direttiva cantonale, l'approccio metodologico elaborato si basa essenzialmente sui documenti messi a disposizione dagli uffici federali. Un adeguamento delle proposte è stato fatto in base all'esito dell'Esame preliminare e informazione pubblica, tenendo conto anche delle indicazioni più precise fornite dalla Linea guida cantonale, la quale, ad ogni modo, non si discosta dalle precedenti indicazioni emanate dagli uffici federali.

3. ESITO DELL'ESAME PRELIMINARE E INFORMAZIONE PUBBLICA

3.1 Esame preliminare del Dipartimento del territorio

La Variante di PR pianificazione degli spazi riservati alle acque stagnanti (lago) – inerente le sezioni di Lugano, Castagnola, Gandria, Pazzallo e Barbengo – è stata approvata dal Municipio con risoluzione municipale del 25 agosto 2016 e gli atti trasmessi in data 1. settembre 2016 al Dipartimento del Territorio.

Dopo numerosi solleciti ai Servizi cantonali, l'Esame preliminare relativo all'incarto per la pianificazione degli spazi riservati alle acque del lago è giunto finalmente in data 1. marzo 2021 (dopo quasi 5 anni dalla trasmissione).

A titolo complementare, si informa che la procedura relativa alla definizione degli spazi riservati ai corsi d'acqua ha ottenuto un Esame preliminare il 21 settembre 2018, procedura che ha dunque preceduto quella relativa agli spazi riservati alle acque del lago.

Seguendo la procedura ordinaria stabilita dalla Legge sullo sviluppo territoriale (art. 26 Lst) e dall'art. 35 del relativo Regolamento (RLst), il Municipio ha posto in pubblicazione gli atti pianificatori per un periodo di 30 giorni, dal 29 marzo 2021 all'11 maggio 2021 (periodo che ha incluso le ferie giudiziarie dal 28 marzo all'11 aprile 2021) presso la Divisione Pianificazione Ambiente e Mobilità, per informare la popolazione sui contenuti della Variante e sull'esito dell'Esame preliminare. Entro la fine del periodo di consultazione, ogni cittadino attivo, persona o ente con un interesse degno di protezione ha potuto presentare osservazioni o proposte pianificatorie al Municipio; in totale sono giunte complessivamente 10 osservazioni da privati.

Il Dipartimento ha emesso un preavviso positivo alla pianificazione degli spazi riservati alle acque del lago e ne condivide in generale sia la metodologia che la sua applicazione (vedi Norma di attuazione).

Il Dipartimento del territorio ha formulato alcune considerazioni di tipo formale e 6 considerazioni specifiche comprensive di suggerimenti per alcuni aspetti da approfondire.

Di seguito si riportano brevemente i suggerimenti e le osservazioni fornite dal DT:

- terminologia: si chiede di aggiornare i termini tecnici conformemente alle linee guida cantonali in corso di aggiornamento;
- definizione della linea di sponda: per la definizione di tale linea si chiede di tenere conto anche della quota di riferimento estratta dal modello digitale del terreno e non solo del confine catastale delle parcelle;
- delimitazione dello spazio riservato alle acque stagnanti: in riferimento alla metodologia adottata per il disegno grafico si chiede di verificare che la profondità minima dello spazio pari a 15m dalla linea di sponda sia rispettata anche in presenza di sinuosità;
- adeguamenti alla situazione edificatoria esistente: all'interno delle "zone costruite" lo spazio è stato ridotto fino agli edifici esistenti, seguendone la geometria e risulta dunque molto irregolare. Il DT segnala che una riduzione dello SRAS e la conseguente esclusione di edifici esistenti dallo spazio è ammissibile unicamente in presenza della "zona densamente edificata" definita ai sensi dell'OPAc. Si chiede in tal senso di rivedere la definizione dello spazio in alcuni settori;
- adeguamenti in corrispondenza di vie di comunicazione: all'esterno delle zone densamente edificate l'art. 41b OPAc non ammette alcuna riduzione dello Spazio riservato alle acque (salvo eccezioni per strade a quote molto superiori a quella del lago). Si chiede che da questo principio siano escluse quelle situazioni dove la strada è talmente prossima alla riva che la delimitazione dello SRAS si giustificerebbe per un'ampiezza di almeno 15m in ragione del ruolo rivestito dalle superfici poste al lato opposto della strada;
- lungolago di Lugano: lo SRAS non è stato definito nel comparto che si estende dal LAC fino al Parco Ciani a causa della elevata cementificazione della riva. Secondo il DT i muri di sponda andrebbero considerati come opere di premunizione. Si potrebbe dunque ammettere una riduzione dello spazio fino al filo esterno del muro di sostegno a lago, ciò che concettualmente corrisponderebbe ad uno spazio di 0m di profondità e non ad un'omissione nella sua delimitazione. Si chiede di valutare sulla possibilità di delimitare lo SRAS anche in questo contesto;
- comparto foce del Cassarate: l'art 41b OPAc non prevede la possibilità di rinunciare alla definizione dello Spazio riservato alle acque stagnanti nel caso di porti. Esso deve comunque essere definito anche in presenza di questi impianti ed il relativo spazio delimitato all'interno dell'insenatura del porto.

Gli atti sono stati aggiornati considerando tali osservazioni. Nello specifico le considerazioni formali riguardanti la scelta dei termini sono state in genere accolte, ad eccezione di quella relativa la dicitura “Spazio riservato alle acque stagnanti”: sentito il parere di UCA-DT si è infatti optato per l’uso della terminologia “Spazio riservato alle acque del lago” al fine di esplicitare lo scopo della zona di protezione per le acque superficiali.

Per quanto riguarda le osservazioni di ordine tecnico e di contenuto, ognuna di esse è stata analizzata e approfondita. Innanzitutto si è proceduto ad una verifica del metodo di definizione dello SRAL richiamando maggiormente il modello digitale del terreno e le informazioni catastali ed è stato proposto un andamento più lineare dello spazio nelle zone densamente edificate.

Per quanto riguarda la definizione dello SRAL in corrispondenza del lungolago storico, dopo un'attenta analisi è stato deciso di rinunciarvi, in favore di misure pianificatorie atte a tutelare e valorizzare il patrimonio storico-culturale. In questi comparti infatti l'applicazione dello SRAL in quanto misura finalizzata alla protezione delle rive da un punto di vista ecologico e ambientale non si giustifica e potrebbe persino rivelarsi controproducente.

Ulteriori approfondimenti hanno portato all'estensione dello SRAL sulle rive prevalentemente naturali della tratta boschiva del settore "Cantine", a sostegno del loro potenziale di rinaturazione.

Infine si è deciso di non applicare la proposta del DT di adattare lo SRAL in corrispondenza di alcune vie di comunicazione nelle sezioni di Barbengo, Castagnola e Gandria, in quanto si è ritenuto che l'estensione dello SRAL fino a dei mappali ubicati oltre gli assi stradali non fosse opportuna. Questa estensione andrebbe infatti ad includere dei fondi che non hanno alcuna relazione con le rive lacustri e per i quali non vi è alcun impatto sulla protezione delle acque del lago.

3.2 Consultazione pubblica

Come già anticipato, durante il periodo di pubblicazione degli atti, dal 29 marzo all'11 maggio 2021, sono giunte complessivamente 9 osservazioni da parte di proprietari privati toccati dalla variante e un'osservazione da parte della STAN.

In generale, le osservazioni e le richieste inoltrate hanno potuto essere considerate contestualmente alle disposizioni legali vigenti. Laddove le singole richieste permettevano dei margini di apprezzamento senza contrastare gli obiettivi pianificatori della variante e non comportavano disparità di trattamento nell'applicazione del metodo di ponderazione, si è proceduto all'adattamento dei piani.

Nella maggior parte dei casi, i proprietari hanno chiesto una rinuncia o una riduzione dello SRAL. Di conseguenza sono stati proposti degli adattamenti laddove sussistevano dei margini legali per procedere in tal senso (mappali ubicati in zone densamente edificate, parità di trattamento, coerenza con il PR vigente, presenza di muri che delimitano in modo netto la riva del lago dal mappale in questione). Queste osservazioni sono state in generale parzialmente accolte, ma in nessuno dei casi in oggetto è stato deciso di rinunciare allo SRAL, bensì di adattarlo alla situazione edificatoria in essere.

Un'altra tipologia di osservazioni sono quelle di proprietari di esercizi pubblici. Dove possibile sono state proposte delle soluzioni più coerenti con le disposizioni pianificatorie vigenti (PPA promozione degli esercizi alberghieri).

In sintesi 3 osservazioni sono state accolte, 6 osservazioni sono state parzialmente accolte e 1 osservazione non è stata accolta poiché il mappale è situato fuori dalla zona edificabile e rinunciare allo SRAL non è stato possibile.

Osservazione STAN legata ai beni culturali

Le osservazioni inoltrate dalla STAN vertono su una maggiore considerazione dei beni culturali nel processo di definizione dello SRAL, come ad esempio sul lungolago storico o nel comparto di Villa Favorita a Castagnola.

In seguito all'analisi dettagliata di queste osservazioni è stato ritenuto opportuno applicare un approccio metodologico specifico per la determinazione dello SRAL in relazione a comparti caratterizzati dalla presenza di beni culturali.

Innanzitutto, per evitare sovrapposizioni e incoerenze, è importante operare una distinzione tra la protezione dei beni culturali e la protezione ecologica e ambientale delle rive lacustri. Ad ogni obiettivo di protezione deve corrispondere una misura mirata allo scopo di protezione in questione.

La definizione dello SRAL in questi comparti non si giustifica in quanto si tratta di una misura finalizzata alla protezione delle rive da un punto di vista ecologico e ambientale. Questo tipo di vincolo non risulta dunque idoneo alla protezione dei beni culturali, rivelandosi in alcuni casi perfino controproducente poiché non permetterebbe la realizzazione di opere di miglioria / ristrutturazione per un'eventuale valorizzazione.

La valorizzazione e la protezione dei beni culturali devono essere garantite tramite la definizione di procedure pianificatorie specifiche alla tematica, volte alla tutela degli oggetti in questione.

La scelta di questo approccio ha portato alla rinuncia dello SRAL in corrispondenza del lungolago di Lugano dal LAC fino al Parco Ciani, del comparto di Villa Favorita e dei mappali sui quali sorge l'Hotel Seegarten (in questo caso bene culturale di importanza locale, ma anche interessato dal PPA per la promozione alberghiera).

4. LA VARIANTE

Con la presente Variante si propone di integrare nel piano delle zone i seguenti contenuti:

- SRAL - Spazio riservato alle acque del lago ai sensi dell'art. 36a LPAC e 41b OPAC.

Lo SRAL è considerato una zona di protezione (art. 20 Lst) e si sovrappone alle destinazioni di utilizzazione definite dal piano delle zone (es. zone edificabili, zone AP-EP, zone specifiche, area boschiva, aree agricole, etc.), vincolandone le possibilità di sfruttamento e di edificazione senza tuttavia influenzarne le estensioni territoriali, i dimensionamenti e gli indici di sfruttamento.

Come menzionato in precedenza nei seguenti casi è stato deciso di rinunciare alla definizione dello SRAL:

- nuclei storici di Caprino e Gandria, poiché considerate “zone densamente edificate”;
- comparti del lungolago storico, del deposito della SNL, dell'Hotel Seegarten e di Villa Favorita, poiché un vincolo di tutela specifico è già stato istituito o è in corso.

È inoltre opportuno specificare che nei casi in cui la situazione esistente lo imponeva (edifici, muri di sostegno, morfologia del terreno), la definizione dello SRAL è stata applicata con una certa flessibilità rispetto ai criteri definiti.

Per favorire la comprensione e mettere in maggior risalto gli elementi oggetto della variante, sui Piani delle zone vengono riportati a titolo indicativo gli azzonamenti di base del Piano Regolatore.

La Variante propone l'abrogazione formale delle normative in vigore nei singoli PR delle Sezioni interessate e l'inserimento di una nuova regolamentazione generale valida per l'intero comprensorio.

La Variante interessa tutte le Sezioni il quale territorio tocca le rive del lago: Lugano centro, Castagnola, Gandria, Barbengo e Pazzallo.

4.1 Situazione pianificatoria in vigore

Le Sezioni toccate dalle rive lacustri sono quelle di Lugano, Castagnola, Gandria, Pazzallo e Barbengo.

La seguente tabella rappresenta il quadro della regolamentazione – ormai obsoleta con l'introduzione delle Disposizioni transitorie alle modifiche OPAC del 4 maggio 2011 – nelle diverse sezioni:

Sezione	Regolamentazione precedente	Riporto sui piani
Lugano	NAPR art. 30 <i>“Comprensorio di protezione della riva del lago”</i> • Salvaguardia degli aspetti caratteristici e di pregio ambientale • Consentire l'accesso pubblico • Distanza dal lago delle costruzioni secondo le linee di arretramento. Dove non definite si valuta caso per caso. • Regolamentazioni speciali per determinate zone (Zona di mantenimento, Zona Monumento e Zona di ristrutturazione)	Arretramenti solo parzialmente indicati sui piani
Castagnola	NAPR Art. 37 <i>“Arretramenti per la salvaguardia dei contenuti naturalistici e per la tutela ambientale”</i> • Delimitazione delle aree particolarmente importanti o rappresentative che meritano o richiedono una protezione a carattere generale • Divieto di ogni modifica dello stato fisico dei fondi • Obbligo di ripristino	Riporto arretramenti ambientali sul Piano del Paesaggio
Gandria	NAPR Art. 10 <i>“Distanza dal Lago”</i> • Distanza minima delle nuove costruzioni dal confine con il demanio pubblico del lago di 5.00m • Deroghe per opere pubbliche ad ubicazione vincolata o per opere di sistemazione del terreno e muri di controriva	Riporto “indicativo” delle rive antropizzate e naturali sul Piano del Paesaggio

	NAPR Art. 22 <i>“Zona riva lago”</i> • Consentita l’attuale utilizzazione dei fondi senza alterazione dello stato fisico • Mantenimento costruzioni esistenti con possibilità di ampliamento • Limitazione delle recinzioni a 1.20 m di altezza	Riporto della Zona Riva lago sul Piano delle zone
Pazzallo	NAPR Art. 66 <i>“Zona Particolare Capo S. Martino”</i> • Mantenimento delle costruzioni esistenti senza possibilità di aumenti volumetrici • Vincoli a favore dell’inserimento paesaggistico • Richiamo alle disposizioni della Legge sulla protezione delle rive dei laghi del 20 novembre 1961 e del relativo Regolamento d’esecuzione del 3 agosto 1962.	Segnata sul Piano delle zone
Barbengo	NAPR Art. 43 <i>“Elementi naturali protetti”</i> • Protezione di corsi d’acqua, rive, vegetazione ripariale, siepi, boschetti e canneti	Riporto dei canneti e delle siepi e boschetti a lago sul Piano del Paesaggio
	NAPR Art. 68-72 <i>“Zona di protezione della riva del lago”</i> • Zona di protezione ai sensi dell’art.17 LPT • Salvaguardia e valorizzazione di tutti gli aspetti caratteristici e di pregio dell’ambiente lacuale • Garantire l’accesso pubblico • Divieto di costruzione di darsene, pontili, attracchi o altre opere lacustri • Divieto di muri di cinta entro la fascia di 20m dal lago • Autorizzazione a siepi o parapetti di altezza massima 1.2m oltre ai 5 m del limite di demanio • Autorizzazione di opere per il ripristino dell’aspetto naturale ed il consolidamento della riva, purché non in contrasto con gli obiettivi della zona.	Riporto della zona di protezione, come pure del “limite demaniale” sul Piano delle zone e sul Piano del Paesaggio

Vi sono inoltre i seguenti regolamenti specifici:

- Sezione di Lugano e Castagnola: regolamentazione riguardante il porto, i pontili e le darsene;
- Sezione di Gandria: regolamento della riva comunale di Gandria;
- Sezione di Barbengo: regolamento per il Porto Torrazza.

Questi strumenti che disciplinano l’utilizzo e la gestione delle infrastrutture per i natanti non vengono considerati nella presente variante, poiché non ne sono condizionati.

4.2 Metodo

La Relazione tecnica della variante oggetto del presente messaggio descrive la metodologia elaborata per definire gli spazi effettivi riservati alle acque del lago.

Definizione della linea di sponda

L'art. 41b OPAC stabilisce la modalità di definizione dello spazio riservato alle acque del lago, il quale deve avere una profondità di 15m misurati a partire dalla linea di sponda.

Prima di determinare lo SRAL è dunque necessario determinare sul territorio la linea di sponda di riferimento.

L'Ufficio federale dell'ambiente specifica che i 15m di SRAL devono essere calcolati a partire dal livello medio dell'acqua, che nel caso del Ceresio corrisponderebbe a 270.50 mslm.

Le autorità cantonali promuovono una diversa interpretazione: la linea di sponda corrisponde all'estensione massima delle "rive periodicamente bagnate" e quindi alla quota piena del lago. Nel caso del Ceresio questa linea verrebbe fatta corrispondere alla quota 271.20 mslm, che coincide al limite demaniale delle rive.

La delimitazione della linea di riferimento per la determinazione dello SRAL è pertanto stata eseguita seguendo i seguenti criteri:

- rive edificate con muri di controriva a lago: attribuzione della linea in corrispondenza del limite esterno del muro. Definizione per mezzo di geodati esistenti e verifica sul terreno;
- rive libere: definizione con l'ausilio di foto aeree e successiva verifica sul terreno;
- correzione puntuale delle linee in corrispondenza di moli, darsene, pontili, ecc.

Per quanto riguarda il comparto di Figino, il Piano Regolatore vigente riporta graficamente sui propri piani il limite del demanio, il limite è dunque stato ripreso e considerato valido per la presente variante.

Determinazione dello SRAL sulla base di tratti di riva omogenei

Come menzionato, di principio lo SRAL deve misurare 15m a partire dalla linea di sponda. Si stabilisce inoltre che:

- la larghezza dello SRAL deve essere aumentata in presenza di valenze naturalistiche e paesaggistiche preponderanti o nel caso di potenziali rivitalizzazioni;
- lo spazio riservato alle acque può essere adeguato alla situazione delle edificazioni nei comprensori insediativi, limitatamente alle zone urbanizzate;
- è possibile rinunciare a fissare lo SRAL nei comparti boschivi o nelle zone agricole periferiche.

Per poter definire correttamente lo SRAL è dunque necessario caratterizzare le rive dal profilo ecomorfologico, naturalistico e dell'occupazione/edificazione. Per questa operazione ci si è basati su banche dati cantonali e studi preesistenti. Sono inoltre stati utilizzati dei dati per rilevare le condizioni ecologiche dell'ambito lacustre (indice di funzionalità perilacuale IFP), lo stato fisico delle rive e lo stato dell'occupazione delle aree retrostanti.

Sulla base di questi dati e di verifiche sul terreno, è stato possibile suddividere le rive lacustri in “tratte omogenee” che possiedono le medesime caratteristiche. Per le rive del Comune di Lugano sono state individuate 23 tratte di riva omogenee. In questo modo è stato possibile classificare le singole tratte, secondo il criterio qui sotto:

Indice IFP	Stato fisico riva	Zona retrostante	Classe	Caratteristiche generali
1-2	Naturale	Naturale/ bosco	1	Zone naturali / boschive
2-3	Preval. naturale	Preval. naturale	2	Zone seminaturali e libere da costruzioni
(3)-5	Seminaturale/ costruita	Verde (parco, lido)	3	Rive artificiali ma con spazi liberi retrostanti
(3)-5	Seminaturale/ costruita	Parco giardino privato	4	Rive artificiali con edificazioni discontinue
5	Costruita	edificato	5	Rive artificiali con zone retrostanti esclusivamente edificate (nuclei e lungolaghi storici)

Figura 1: classificazione delle tratte e descrizione, Dionea SA

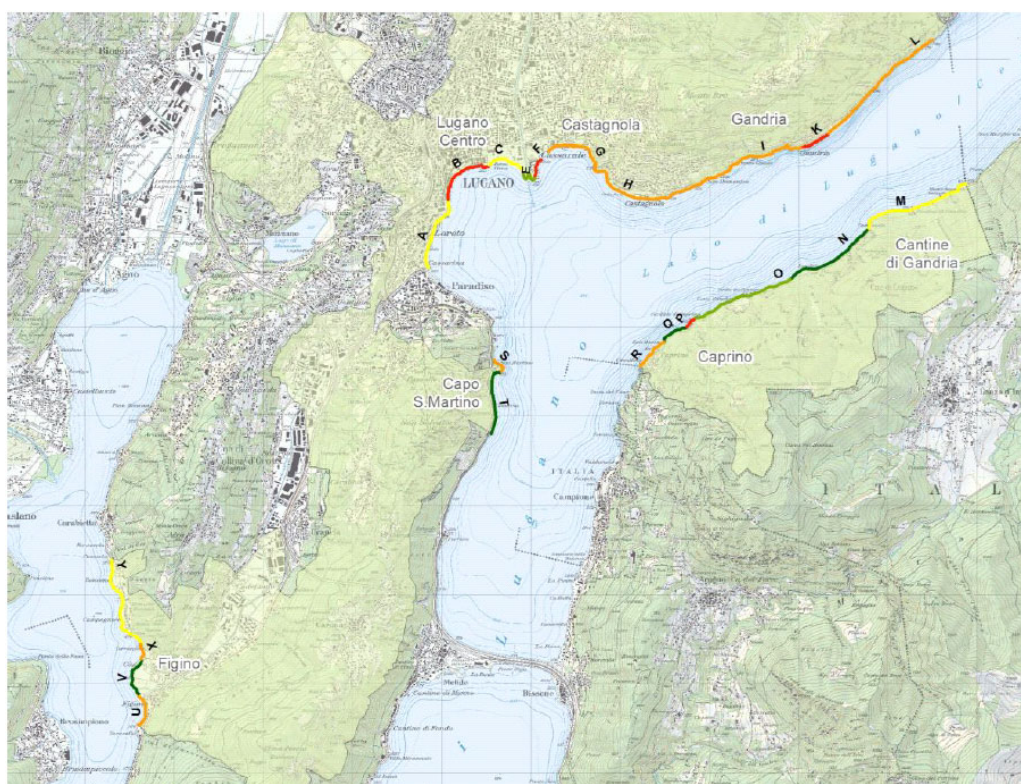


Figura 2: illustrazione della classificazione delle tratte, Dionea SA

Per ognuna di queste classi è stato stabilito un metodo di approccio all'applicazione delle disposizioni dell'art. 41b OPAC per la definizione dello SRAL:

1 Zone naturali boschive

Zone boschive: rinuncia alla definizione dello SRAL laddove non vi sono potenziali implicazioni antropiche. Applicazione dello SRAL per le tratte con potenziale di rinaturazione (settore Cantine).

Zone naturali (pian Casoro): applicazione dello SRAL con ampiezza > 15ml in favore di interessi preponderanti a favore della natura (art. 41b, cpv. 2 OPAC).

2 Zone seminaturali e libere da costruzioni: applicazione dello SRAL con ampiezza 15ml e incremento puntuale in corrispondenza di elementi naturali degni di tutela.

3 Rive artificiali con spazi liberi retrostanti

Applicazione dello SRAL con ampiezza 15ml. Linea di costa posizionata in corrispondenza dei muri a lago esistenti. Tratta Carabbietta: adeguamento dello Spazio in corrispondenza della strada cantonale in quanto elemento fisico preponderante.

4 Rive artificiali con edificazioni discontinue

Applicazione dello SRAL con ampiezza 15ml. Linea di costa posizionata in corrispondenza dei muri a lago esistenti. Adeguamento dello SRAL alle edificazioni primarie esistenti o a elementi fisici preponderanti. Eventuale rinuncia dello SRAL in prossimità di elementi storico-culturali protetti, a favore di una pianificazione specifica (es. Villa Favorita).

5 Rive artificiali con zone retrostanti esclusivamente edificate (nuclei e lungolaghi storici)

Zona densamente edificata: rinuncia alla definizione dello SRAL (Art. 41.b OPAC Cpv. 3). La tabella allegata alla relazione tecnica riporta l'analisi delle singole tratte.

4.3 Modifica delle Norme di attuazione

La variante propone la creazione di una nuova normativa per il disciplinamento dello SRAL che sarà inserita in ogni singolo PR delle Sezioni interessate e sostituirà o completerà le normative precedenti.

Art. A Spazio riservato alle acque del lago

I. Definizione

¹Per garantire le funzioni naturali delle acque, la protezione contro le piene, l'utilizzazione delle acque e la fruibilità pubblica delle rive lacustri, è definito lo spazio riservato alle acque del lago (SRAL) ai sensi della Legge federale sulla protezione delle acque (LPAC, art. 36a) del 24 gennaio 1991 e l'ordinanza federale sulla protezione delle acque (OPAC, art. 41b) del 28 ottobre 1998.

II. Principi

¹ Lo spazio riservato alle acque del lago (SRAL) è una zona di protezione delle acque di superficie. Lo SRAL viene riportato sul piano delle zone ed ha carattere vincolante.

² Lo SRAL si sovrappone alle zone di utilizzazione definite nel piano delle zone. Le quantità edificatorie (indici) delle aree edificabili interessate dallo SRAL possono essere computate ai fini dello sfruttamento della porzione residua del fondo o trasferite nei limiti di cui all'art. 38a LE.

³ In assenza della delimitazione dello SRAL, devono essere osservate le distanze stabilite dalle disposizioni transitorie della modifica dell'OPAc del 4 maggio 2011.

III. Sistemazione e sfruttamento estensivi dello SRAL

¹ Per la sistemazione e lo sfruttamento estensivi dello SRAL fanno stato le disposizioni dell'art. 41c OPAC, in particolare:

a) Nello SRAL è consentito realizzare esclusivamente impianti ad ubicazione vincolata e d'interesse pubblico, come percorsi pedonali e sentieri, centrali idroelettriche ad acqua fluente, ponti o porti (vedi art. 41c cpv. 1 OPAC).

Sempreché non vi si oppongano interessi preponderanti, l'autorità può inoltre autorizzare, in particolare:

- impianti conformi alla destinazione della zona in zone densamente edificate;
- impianti conformi alla destinazione della zona al di fuori di zone densamente edificate su singole particelle non edificate all'interno di una successione di particelle edificate;
- piccoli impianti per l'utilizzazione delle acque;

b) gli impianti situati entro lo SRAL sono di principio protetti nella propria situazione di fatto, sempreché siano realizzati in conformità con le vigenti disposizioni e siano utilizzabili conformemente alla loro destinazione (vedi art. 41c cpv. 2 OPAC);

c) nello SRAL non si possono utilizzare né concimi né prodotti fitosanitari (vedi art. 41 c cpv.3 OPAC);

d) lo SRAL può essere utilizzato a fini agricoli alle condizioni stabilite all'art. 41c cpv. 4 OPAC.

² Nello spazio riservato alle acque del lago (art. 41 b OPAC) sono in particolare vietate le modifiche della morfologia del terreno e la realizzazione di opere di cinta; la vegetazione ripariale è protetta.

4.4 Abrogazione delle norme in vigore

Con la presente variante si procederà all'abrogazione delle seguenti norme:

Sezione	Norma
Gandria	Art. 10 Distanza dal lago 1. Dove particolari di zona non prescrivono diversamente, la distanza minima delle nuove costruzioni dal confine con il demanio pubblico del lago è di 5.00m. 2. Il Municipio, riservato il consenso dell'Autorità cantonale, può concedere deroghe per: a. Opere destinate a scopi pubblici che necessitano un'ubicazione vincolata b. Opere di sistemazione del terreno e muri di controriva.
Lugano e Castagnola	Art. 30 Comprensorio di protezione della riva del lago 1. Nel comprensorio di protezione della riva del lago sono da salvaguardare e da valorizzare tutti gli aspetti caratteristici e di pregio dell'ambiente lacuale, in modo da consentire al massimo la godibilità ed anche l'accessibilità da parte del pubblico. La vegetazione ripariale e quella d'alto fusto dell'entroterra sono considerate protette. Possono essere autorizzate opere per il ripristino dell'aspetto naturale ed accorgimenti necessari per la stabilizzazione della riva, purché non in contrasto con gli obiettivi sopra descritti. Le ricostruzioni e le nuove edificazioni devono rispettare una distanza dai confini di proprietà di almeno 5.00 m ed un indice d'occupazione al massimo pari al 20%. La distanza dal lago deve rispettare le linee di arretramento. Dove queste non esistono, la distanza dal lago viene fissata caso per caso, tenuto conto dei criteri di protezione soprammenzionati e riservata la legislazione cantonale. Il Municipio con consenso del CC, ha la facoltà di proporre all'autorità cantonale, deroghe alle prescrizioni del presente articolo per opere essenzialmente di interesse pubblico, come ristoranti al lago ed infrastrutture analoghe.
Pazzallo	Art. 66 Zona particolare Capo S. Martino (ZP) Comprende la zona segnalata sul Piano con colore marrone-scuro. Sono ammessi gli interventi di riattamento degli edifici esistenti nei limiti planimetrici definiti dalla zona particolare. Non è ammesso un aumento volumetrico rispetto alla situazione attuale. Il Municipio, in accordo con le competenti Autorità cantonali, può ordinare qualsiasi misura di carattere estetico-architettonico (volumetria, orientamento degli edifici, tipo e colore dell'intonaco, aperture, ecc.) al fine di garantire un opportuno inserimento paesaggistico. Restano riservate le disposizioni della Legge sulla protezione delle rive dei laghi del 20 novembre 1961 e del relativo Regolamento d'esecuzione del 3 agosto 1962.

Altre normative specifiche riguardanti le rive dei laghi restano mantenute in quanto stabilite con finalità che possono essere considerate complementari allo SRAL.

4.5 Programma di realizzazione

La variante in oggetto non comporta una modifica del programma di realizzazione riguardante il Piano Regolatore per le diverse sezioni che compongono il Comune di Lugano.

Con l'adozione della presente variante non sono prevedibili particolari oneri finanziari supplementari per il Municipio.

5. CONCLUSIONI E PROSIEGUO DELLA PROCEDURA

La Variante ha seguito e superato sin qui tutte le tappe procedurali previsti dalla LSt: viene quindi trasmessa a codesto consesso per l'adozione di sua competenza. Sempre nel rispetto della citata Legge, la variante adottata verrà pubblicata per un periodo di 30 giorni e, trascorsi i termini ricorsuali, trasmessa al Consiglio di Stato per l'evasione degli eventuali ricorsi interposti contro la Variante e la definitiva approvazione.

Considerato quanto sopra il Municipio sottopone questo messaggio all'Onorando Consiglio Comunale invitandolo a voler

risolvere:

1. È adottata la Variante di Piano Regolatore – sezioni di Lugano, Castagnola, Gandria, Pazzallo e Barbengo, denominata “Spazio riservato alle acque del lago” ai sensi dell’art. 41b OPac”:
 - Inserimento nei Piani delle zone dello SRAL - Spazio riservato alle acque del lago, ai sensi dell’art. 36a LPac e 41b OPac;e meglio come da atti allegati:
 - Rapporto di pianificazione;
 - Piano delle zone in scala 1:2000:
 - o 00_Tavola di inquadramento tratte
 - o 01_Settore Lugano-centro (con estratto Pazzallo)
 - o 02_Settore Castagnola
 - o 03_Settore Gandria
 - o 04_Settore Cantine
 - o 05_Settore Barbengo
2. È adottata la Variante di Piano Regolatore – modifiche alle Norme di attuazione nuovo articolo, secondo rispettiva numerazione:

Sezione	Numerazione nuovo articolo
Lugano, Castagnola	30
Gandria	10
Barbengo	17 quater
Pazzallo	65 bis

3. Il Municipio è autorizzato a completare la procedura di approvazione ai sensi dell'art. 27 Lst.

Con ogni ossequio.

Per il Municipio.

Il Sindaco

Michele Foletti

Segretario comunale

Robert Bregy



Ris. mun. 31/03/2022