



MUNICIPIO

MESSAGGIO MUNICIPALE NO. 12071

concernente la presentazione del Piano direttore comunale al Legislativo per informazione e discussione

Lugano, 24 ottobre 2024

All'Onorando
Consiglio Comunale
6900 Lugano

Onorevole Signora Presidente,
Onorevoli Signore e Signori Consiglieri Comunali,

SOMMARIO

PREMESSA.....	2
1. INQUADRAMENTO GENERALE E SINTESI	4
1.1 Breve cronistoria	4
1.2 Modalità di approvazione del Piano direttore comunale	6
1.3 Verso una nuova gestione dello sviluppo territoriale	6
2. 2004-2023, LA PRIMA TRANSIZIONE	7
2.1 Le aggregazioni	8
2.2 La contrazione del settore bancario	9
2.3 La revisione della LPT e dei piani direttori cantonali.....	9
2.4 Le Linee di sviluppo	10
2.5 Il messaggio del 2017	10
2.6 L'adattamento del PD cantonale alla LPT	11
2.7 Cenni demografici	12
2.8 Il dimensionamento delle zone edificabili	13
3. 2019-2023, IL PROCESSO DI ELABORAZIONE DEL PDcom	14
3.1 La preparazione dei mandati di studio paralleli.....	15
3.2 I mandati di studio paralleli	16
3.3 La consultazione	17
3.4 L'elaborazione del PDcom	18
4. RUOLO E STRUTTURA DEL PIANO	19
4.1 PDcom, Linee di sviluppo e Piano finanziario	19
4.2 Altri piani comunali.....	20
4.3 Approvazione e aggiornamenti.....	20
4.4 Struttura del piano	22
5. I CONTENUTI DEL PIANO.....	25
5.1 Parte introduttiva	25
5.2 Parte strategica.....	26
5.3 Parte operativa	40
5.4 La verifica del dimensionamento del PR.....	43
6. CONCLUSIONI E PROSSIMI PASSI	45

PREMESSA

L'elaborazione di un Piano direttore comunale (PDcom) è un grande evento per ogni Città. A maggior ragione lo è per Lugano, che con le aggregazioni ha acquisito una nuova dimensione e comprende nuovi territori e popolazioni. La Città deve affrontare svariate sfide, tra cui quella della sua trasformazione sia dal profilo della gestione del territorio sia dal profilo di un rinnovato posizionamento economico e sociale, tenendo in considerazione la transizione ecologica e sociale in corso a partire dai suoi nuovi caratteri spaziali, economici e delle differenti comunità.

Il percorso che ha portato alla realizzazione di questo piano è stato intenso in ogni sua parte, dalle discussioni iniziali, in seno alla Città e alla sua Amministrazione, ai mandati di studio paralleli che l'hanno seguita, fino al disegno concreto delle sue parti e al dialogo stabilito con i cittadini in molteplici occasioni. L'allestimento di questo piano ha visto un importante investimento di persone, idee e risorse.

Esso contiene ambizioni definite e argomentate sul futuro della Città. Il tema della transizione socio-ecologica è stato posto dal gruppo vincitore del concorso come strutturante dell'intero percorso, così da poter misurare lo sforzo che sarà necessario per avvicinare la Città agli impegni presi a tutte le scale; per dare un senso concreto al concetto di transizione; per capirne le relazioni interne, le sfaccettature e le contraddizioni emergenti (tra bilancio neutro di CO₂, salvaguardia della biodiversità, delle risorse e accettazione sociale, giustizia sociale, ambientale e spaziale, che devono necessariamente inserirsi in un quadro di sano sviluppo economico). Lugano può immaginare un progetto di transizione, anche se complesso ed inedito; Lugano deve garantire l'abitabilità futura della Città, la sua resilienza ecologica e sociale e il suo sviluppo economico e finanziario.

Tra le potenzialità emerse dalle molte letture dello spazio urbano e sociale e gli impegni ineludibili nei confronti dei cittadini di oggi e di domani, il frutto del lavoro del Gruppo vincitore del concorso si muove su un asse che gli permette di attraversare il mutamento in atto, accompagnando la metamorfosi, vegliando sulla coerenza dei temi sollevati, contribuendo ai nuovi dibattiti che si apriranno e cercando di federare iniziative, decisioni, azioni. Il PDcom non è una specie di "super piano regolatore". Non ha la valenza giuridica imperativa di un PR. I vari Piani regolatori che lo declineranno nella pianificazione operativa – impostati sulle nuove unità territoriali delle "costellazioni" veicolate dal PDcom – ne tradurranno sul terreno le visioni e gli obiettivi. Più che uno strumento tecnico, il Piano direttore comunale di Lugano rappresenta uno strumento di indirizzo di declinazione territoriale di una visione politica, espressa nelle Linee di sviluppo elaborate dal Municipio. Indica la direzione da intraprendere, gli indirizzi pianificatori del proprio sviluppo e la loro ripartizione territoriale; ha l'ambizione di poter diventare uno strumento privilegiato di comunicazione e concertazione, di coinvolgimento della propria popolazione attiva e residenziale in una lungimirante crescita qualitativa e non solo di una crescita quantitativa, nel solco di una rinnovata consapevolezza.

Il PDcom, lo ricordiamo, risponde anche alla richiesta cantonale (espressa tramite il Piano direttore cantonale) di dotarsi di un Programma d'azione comunale per lo sviluppo centripeto di qualità (PAC). Il Gruppo vincitore estensore del PDcom ha fatto questo, andando oltre, guardando anche al territorio non insediato (non richiesto dal PAC), al resto dell'agglomerato e del Cantone e alle relazioni transfrontaliere e internazionali. Nel contempo il PDcom garantisce (altro aspetto non richiesto dal PAC) una visione d'insieme a supporto di piani comunali settoriali quali il Piano energetico, il Piano del traffico, quelli dei percorsi ciclabili e pedonali ecc.

Di più, il PDcom è stato concepito come strumento e non come visione statica, funzionale unicamente alla revisione dei PR. I suoi contenuti andranno quindi verificati e aggiornati costantemente in funzione delle Linee di sviluppo e del Piano finanziario. In questo modo il Municipio dispone di un rinnovato strumentario di governo del territorio costituito da: le Linee di sviluppo che indicano la visione, la missione e i valori alla base dell'operato dell'Esecutivo e dell'Amministrazione; il Piano direttore che ne propone gli indirizzi per le declinazioni territoriali e urbanistiche; il Piano finanziario che calibra il tutto in funzione dei criteri di equilibrio, economicità, e sostenibilità finanziaria.

Come quest'ultimo, anche il PDcom è sottoposto al Consiglio comunale per discussione, in questo modo il Legislativo è chiamato a esprimersi sulle scelte e sugli indirizzi di sviluppo territoriale già a monte, avendo, a valle, la competenza di adottare i piani regolatori.

Il PDcom va quindi visto non solo come un progetto, ma anche e soprattutto come un processo, come uno strumento dinamico. Ha già sostanzialmente ripreso i progetti in corso, cercando di integrarli in una visione d'insieme sul lungo termine che nel tempo si confronterà nuovamente con le Linee di sviluppo e con il Piano finanziario, con i progetti realizzati, con quelli allo studio e con i piani settoriali della Città. In questo senso, non vi è dubbio che evolverà, non solo nei contenuti, ma anche nella forma, adattando se necessario la sua struttura, in modo da garantire un fattuale e costante apporto allo sviluppo del territorio comunale e di coloro che lo vivono.

Con questo messaggio il Municipio presenta al Consiglio comunale l'esito dell'impegno profuso, in particolare dal Gruppo vincitore del concorso, concretizzatosi nel Piano direttore comunale per sua informazione e discussione. Contemporaneamente, e in modo coordinato, viene presentato un secondo messaggio, relativo alla richiesta di concessione del credito necessario all'avvio della revisione e integrazione dei piani regolatori comunali, nel solco degli obiettivi, degli indirizzi e delle misure del Piano direttore comunale e delle Linee di Sviluppo della Città. In questo modo il Legislativo ha la possibilità di esaminare entrambi i messaggi, potendo così avere una visione d'insieme sull'intera tematica.

Il primo capitolo del presente messaggio offre un inquadramento generale e un riassunto dei suoi contenuti, per facilitarne la lettura e permettere una più rapida entrata in materia. Il secondo e il terzo capitolo propongono un inquadramento storico che contestualizza il processo di avvicinamento al PDcom dell'ultimo ventennio. Il quarto capitolo spiega la struttura del PDcom, mentre il quinto ne illustra i contenuti.

1. INQUADRAMENTO GENERALE E SINTESI

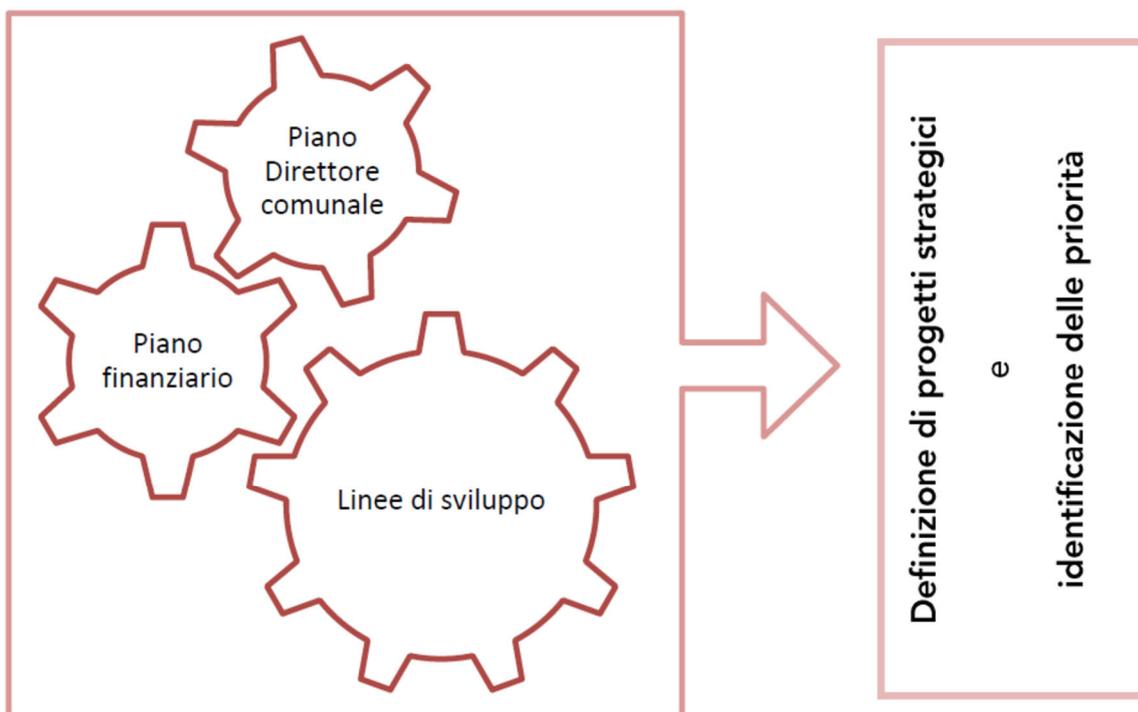
1.1 BREVE CRONISTORIA

Nella seduta del 15.05.2017 il Consiglio comunale ha approvato un credito di CHF 1'414'000.— per l'elaborazione di un "Masterplan" e per lo svolgimento dell'informazione pubblica per il Piano regolatore unitario di Lugano (vedi MM 9317 del 1.10.2015). I dettagli del relativo dispositivo vengono ripresi e commentati più avanti (v. in particolare i punti 2.5, 4.3 e 5.4). Qui interessa ripercorrere in sintesi quanto successo da allora.

È innanzitutto opportuno ricordare che dopo l'approvazione del credito, il Municipio ha optato per una procedura in parte diversa rispetto a quella indicata nel MM, operando una suddivisione in due fasi distinte: dapprima lo svolgimento di una procedura di mandati di studio paralleli (MSP) e poi un approfondimento tramite un mandato susseguente. I motivi alla base di questo riorientamento sono soprattutto legati al fatto che nel 2017 – poche settimane dopo l'approvazione del credito per il Masterplan – il Dipartimento del territorio ha avviato una procedura di consultazione per la modifica di varie schede del Piano direttore cantonale, allo scopo di adeguarlo ai nuovi disposti della Legge federale sulla pianificazione del territorio, volti a contenere l'estensione delle zone edificabili e a promuovere lo sviluppo centripeto degli insediamenti. La principale modifica del PD cantonale (adottata dal Gran consiglio il 21.06.2021 e approvata con alcune rettifiche dal Consiglio federale nell'ottobre del 2022) riguardava l'introduzione dell'obbligo per i Comuni di elaborare uno studio di base volto a valutare l'estensione delle zone edificabili in rapporto alla prospettiva di crescita della popolazione (riserve edificatorie) e a presentare le strategie per il contenimento degli insediamenti attraverso un *Programma d'azione comunale per lo sviluppo insediativo centripeto di qualità (PAC)*. Il Municipio si è quindi da subito trovato confrontato con la necessità di mettere in relazione la sua intenzione di elaborare un Masterplan con la volontà del Cantone di obbligare i Comuni a dotarsi di un PAC.

A ciò va aggiunto che negli anni tra il 2015 e il 2018 il Municipio ha voluto dotarsi di un nuovo strumento – le Linee di sviluppo – allo scopo di orientare in modo più efficace l'azione dell'ente pubblico. Si è quindi posta progressivamente la questione a sapere come integrare al meglio le varie iniziative – Linee di sviluppo, Masterplan, PAC – e come metterle in relazione con altri strumenti esistenti, con particolare riferimento al Piano finanziario, volto anch'esso, come le Linee di sviluppo e come il PAC, a fornire un quadro di riferimento generale (in questo caso di ordine finanziario) all'azione del Comune.

È in questo contesto che si è passati dall'idea di elaborare un Masterplan – ovvero una visione di sviluppo territoriale sostanzialmente statica (un piano d'indirizzo), funzionale alla revisione e integrazione dei PR – a quella di dotare il Comune di un Piano direttore comunale, da intendere quale strumento dinamico di supporto al governo del territorio, da affiancare alle Linee di sviluppo e al Piano finanziario, e che avesse anche la valenza di PAC.



Il Piano direttore comunale inteso come strumento di governo in funzione delle Linee di sviluppo e del Piano finanziario.

Il concorso per l'attribuzione dei mandati di studio paralleli (MSP) è stato aperto a fine 2019 con questo nuovo inquadramento e ha portato alla selezione di tre gruppi interdisciplinari di primo valore. Dopo un rallentamento dei lavori a causa della pandemia di COVID-19, i MSP hanno potuto entrare nel vivo a fine 2020 e terminare a settembre 2021, con le consegne finali dei tre gruppi. La documentazione è stata attentamente valutata dal Collegio d'esperti, il quale ha suggerito al Municipio di affidare l'incarico per l'elaborazione del Piano direttore comunale (seconda fase) al gruppo guidato dall'arch. Paola Viganò, affiancata dall'arch. del paesaggio Sophie Agata Ambroise, dall'arch. e pianificatore Giovanni Guscetti e da altri professionisti coinvolti nel gruppo interdisciplinare.

I risultati dei MSP sono stati presentati alla popolazione da gennaio 2022 attraverso una serata pubblica e l'apertura di una mostra dei progetti. La consultazione è stata arricchita da varie iniziative pubbliche di approfondimento e di coinvolgimento della popolazione e degli attori chiave. Tale processo si è concluso formalmente a maggio 2022 (benché alcune attività si siano protratte fino all'autunno) ed è stato accompagnato da un'apposita nuova piattaforma internet di informazione www.PDcomlugano.ch.

Parallelamente, nel corso della primavera 2022 hanno preso avvio i lavori di elaborazione del Piano direttore comunale con il Team Viganò, lavori che sono entrati nel vivo nel corso dell'autunno per poi concludersi nel mese di luglio del 2023.

Oltre ai momenti di informazione pubblica – aperti a tutta la cittadinanza – il CC è stato aggiornato sui lavori in corso anche attraverso quattro specifici rapporti (conformemente al punto 3 del dispositivo adottato nel 2017).

1.2 MODALITÀ DI APPROVAZIONE DEL PIANO DIRETTORE COMUNALE

Nel 2017, in occasione dell'approvazione del credito per l'elaborazione del Masterplan, il Consiglio comunale approvava un emendamento attraverso il quale chiedeva di elaborare in tempi brevi la necessaria base legale affinché il futuro masterplan venisse sottoposto per discussione e approvazione al legislativo.

Nell'ambito del Rapporto commissionale, era stato espresso il timore che il Consiglio comunale, dopo aver approvato il credito, "non avrà più occasione di discutere, correggere o approvare l'impostazione generale della pianificazione comunale, potrà intervenire solo su temi limitati, in testa e in coda ad ogni singolo PR comprensoriale. A quel momento però potrebbero sorgere forti e pericolosi conflitti tra il Masterplan, deciso solo dal Municipio e le scelte dei singoli PR comprensoriali, decisi dal Consiglio Comunale. Conflitti di questo genere possono essere molto dannosi e, quando sono prevedibili, dovrebbero essere evitati."

In base alle valutazioni e agli approfondimenti svolti dal Municipio in seguito, appariva tuttavia sempre più chiaro che il Masterplan ipotizzato nel Messaggio adottato nel 2017 doveva considerare anche le indicazioni poste dal Cantone per l'elaborazione del PAC. Inoltre, non andava concepito come progetto "statico", elaborato una tantum in funzione della revisione dei piani regolatori, ma come un vero e proprio piano strategico, con una visione a medio e lungo termine.

Ciò considerato, il Municipio ha ritenuto prematuro sottoporre "in tempi brevi" al legislativo un messaggio per la modifica del Regolamento comunale: era prima necessario approfondire non solo i contenuti del Piano direttore comunale (PDcom), ma anche la sua natura, e quindi anche le modalità di approvazione e di aggiornamento. Questo compito è diventato parte integrante dei mandati di studio paralleli (si veda al proposito il bando di concorso del novembre 2019) e dei lavori successivi. Su queste basi, il Municipio ha optato per una soluzione che prevede l'approvazione del PDcom da parte dell'esecutivo e la presentazione al legislativo per informazione e discussione, come avviene per il piano finanziario. Ulteriori dettagli sono illustrati al punto 4.3.

1.3 VERSO UNA NUOVA GESTIONE DELLO SVILUPPO TERRITORIALE

Il progetto del PDcom rientra in un più ampio processo di ripensamento dell'azione del Comune, nato sullo sfondo della crisi finanziaria del 2008, ma soprattutto delle aggregazioni, che oltre a costituire una nuova sfida in termini di gestione del territorio (Lugano è diventata in poco tempo la seconda Città svizzera per estensione), hanno richiesto importanti sforzi di riorganizzazione dell'Amministrazione.

In questo contesto, nel 2014 il Municipio ha avviato un importante progetto di riforma, con l'obiettivo di ottenere un modello organizzativo funzionale e durevole nel tempo, che ha portato alla definizione degli attuali sette dicasteri. Con uno spirito analogo, questa volta tendente a meglio orientare l'azione politica, nel 2015 il Municipio ha adottato il documento "Lugano Orizzonte 2025", poi diventato (nel 2017) le "Linee di sviluppo 2018-2028", aggiornate nel 2021. Il PDcom si inserisce come già visto in questo contesto e va letto come un ulteriore tassello di tale più ampio progetto, tendente a rendere più efficace sia l'operato dell'Amministrazione sia quello della politica.

Il Municipio intende inoltre dare al PDcom il ruolo di strumento, nel solco del quale elaborare e licenziare altri piani o strumenti dal carattere più settoriale e operativo, esistenti o in via di definizione. Così, se il PDcom fornirà indirizzi e obiettivi per la revisione e uniformazione dei piani regolatori, esso fornirà nel contempo indicazioni per coordinare altri strumenti e piani quali il Piano comunale dei percorsi ciclabili (esistente), quello dei percorsi pedonali (concluso di recente), il Piano di indirizzo forestale comunale (esistente), il Piano energetico comunale (in elaborazione), la Strategia di adattamento ai cambiamenti climatici (in elaborazione) e altri possibili piani che dovessero rendersi necessari in futuro.

Sempre con lo stesso spirito – volto a supportare la gestione dello sviluppo urbanistico, paesaggistico e territoriale della Città – il Municipio ha costituito la nuova commissione urbanistica. Riunitasi per la prima volta nel novembre del 2022, la commissione conta quattro membri esterni di sicuro valore, che unitamente a quelli interni (il Capo del Dicastero Sviluppo territoriale e i direttori delle due divisioni), hanno il compito di fornire al Municipio pareri consultivi su progetti privati e pubblici, con un impatto importante sul tessuto urbano, sullo spazio pubblico e più in generale sull'immagine della Città. Inoltre, avendo nel contempo abrogato la commissione nuclei poiché le competenze sono state avocate dal Cantone, la Divisione edilizia privata è stata potenziata per poter affrontare meglio le domande di costruzioni nei nuclei e quelle relative ai beni culturali. Grazie al costante sviluppo, qualitativo e consapevole, delle attività svolte dalla Divisione Spazi Urbani, in particolare in tema di verde pubblico e di ripensamento e organizzazione degli spazi pubblici, è stata avviata una gestione integrata del territorio moderna in progressivo miglioramento, che unitamente a una riorganizzazione della Divisione Cultura ha permesso di rafforzare le competenze dell'Amministrazione anche nell'ambito del patrimonio culturale e della "Denkmalpflege".

Con queste e altre iniziative, il Municipio si propone di dotarsi e di dotare l'Amministrazione di mezzi all'altezza delle sfide poste dal vasto ed eterogeneo territorio cittadino.

2. 2004-2023, LA PRIMA TRANSIZIONE

Questo capitolo ripercorre, entrando maggiormente nei dettagli rispetto al volo d'uccello proposto al capitolo 1, le principali vicissitudini degli ultimi vent'anni, quale premessa all'illustrazione della struttura e dei contenuti del PDcom, trattati nel resto del Messaggio. Non è infatti possibile cogliere la valenza e le sfide del nuovo piano senza inserirlo nel contesto territoriale, sociale ed economico che lo ha visto nascere.

Il ventennio 2004-2023 ha per molti versi rappresentato un punto di svolta rispetto alla traiettoria compiuta dalla Città dal secondo dopoguerra fino ai primi anni del nuovo secolo. Il tempo dirà se parlare oggi di "prima transizione" sia appropriato. Ci piace in questo contesto usare questa espressione poiché richiama un'altra transizione, quella ecologica e sociale, che fa da *fil rouge* a tutto il Piano direttore comunale. Il tema della transizione socio-ecologica è stato in effetti posto come strutturante dell'intero percorso di elaborazione del PDcom.

2.1 LE AGGREGAZIONI

All'inizio degli anni Duemila (tra il 2004 e il 2013), Lugano ha vissuto tre fasi aggregative che hanno portato 21 Comuni a formare la “Nuova Lugano”. Questo processo rientra in una più ampia riorganizzazione, ancora in corso, che a scala cantonale sta portando a un'importante riduzione del numero di Comuni, passati da ca. 240 all'inizio del secolo a poco più di cento. Nel Luganese, oltre a Lugano, ci sono state fusioni significative anche in Capriasca, a Collina d'Oro, nel Malcantone e nel Veduggio.

Con la triplice aggregazione, la popolazione della città è cresciuta da 29'000 abitanti (nel 2003) a 68'000 (“Nuova Lugano”, nel 2022). La superficie del territorio comunale è aumentata di oltre 6 volte, da 11.6 a 75.8 km². Lugano è così diventata la nona città svizzera per popolazione e, tra le prime dieci (Top Cities), la seconda per superficie (la prima è Zurigo con 87.9 km²). Dal punto di vista territoriale, la nuova Lugano si caratterizza per:

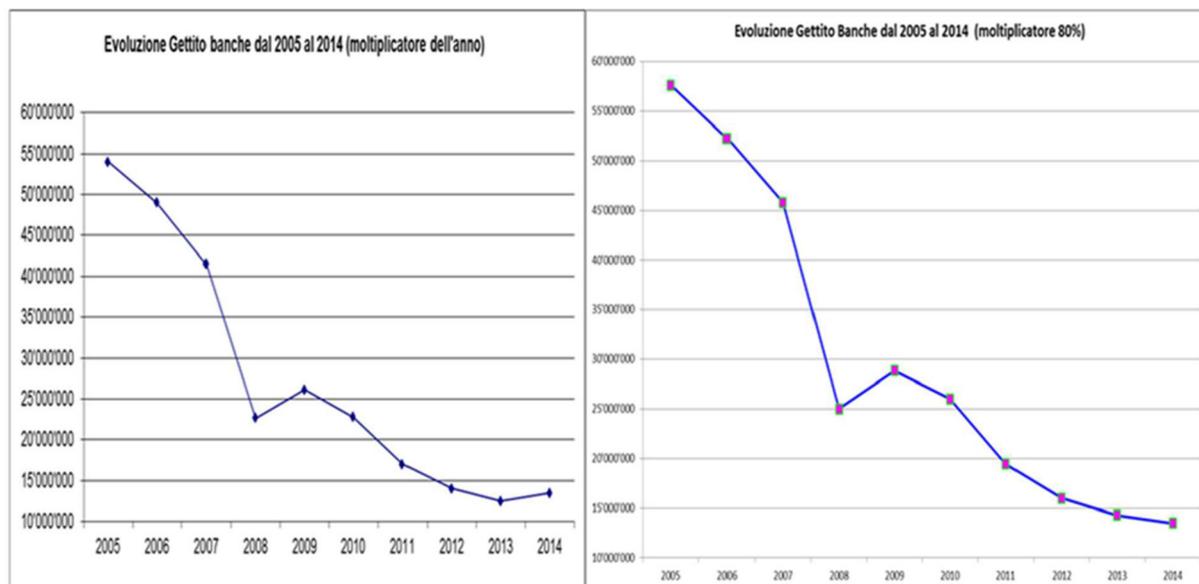
- un territorio lineare che si estende per circa 23 km da nord a sud;
- un'orografia che va dai 272 msm del lago Ceresio ai 2115 msm del Monte Gazzirola e un paesaggio prealpino suggestivo, dominato dalla presenza del lago;
- una forte eterogeneità della geo-morfologia;
- un sistema idrografico ricco, che comprende, oltre al Ceresio, il bacino del fiume Cassarate e dei suoi affluenti, oltre ad altri corsi d'acqua;
- la presenza di oltre cinquanta nuclei tradizionali, dal centro antico di Lugano ai piccoli aggregati di case dei nuclei secondari, passando per alcuni paesi importanti quali Carona e Sonvico;
- la massiccia presenza del bosco, che occupa oltre il 60% della superficie comunale, quasi interamente sui fianchi collinari e montani;
- la presenza di un territorio agricolo a macchia di leopardo (10.5% del territorio comunale), suddivisibile grossolanamente in due tipi - quello al di sopra e quello al di sotto dei 600 msm - entrambi in difficoltà, sebbene per motivi in parte diversi;
- spazi urbani molto eterogenei: il centro, i quartieri densi della piana del Cassarate, le periferie residenziali a bassa densità, i territori suburbani del Pian Scairolo e del Piano della Stampa, i paesi a vocazione residenziale, i nuclei ecc.;
- progetti infrastrutturali importanti sia all'interno, sia all'esterno dei confini comunali.

Il Piano cantonale delle aggregazioni (PCA), adottato dal Consiglio di Stato nel 2018 prevede la creazione di un Comune che, oltre a Lugano, comprenda anche Canobbio, Grancia, Massagno, Paradiso, Porza, Savosa e Sorengo. Lo scenario considera il perimetro centrale del polo urbano e include l'area dalle più intense interrelazioni, funzioni e infrastrutture fondamentali e di sviluppo strategico. Tuttavia nuove aggregazioni non sono al momento all'ordine del giorno e il Comune ha affrontato, il delicato processo di integrazione delle 21 realtà amministrative – ciascuna con le proprie caratteristiche identitarie – e la loro riorganizzazione, confrontandosi con un contesto segnato da mutamenti importanti a tutte le scale, da quella locale a quella internazionale.

Dal 2008 la crisi economica e le successive scelte di indirizzo politico ed economico operate in particolare a livello federale hanno contribuito al drastico ridimensionamento a Lugano del settore bancario - vero pilastro dell'economia locale per oltre mezzo secolo - con ripercussioni per la Città non solo a livello finanziario, ma anche a livello urbano, in particolare nel centro cittadino.

2.2 LA CONTRAZIONE DEL SETTORE BANCARIO

Non è questa la sede per ripercorre nel dettaglio uno dei momenti più significativi – e difficili – della storia di Lugano degli ultimi decenni. È tuttavia opportuno ricordare brevemente l'incidenza che ha avuto la contrazione del settore bancario ha avuto sulle finanze comunali, e di riflesso sulla Città tutta, portando ad una riduzione del gettito fiscale delle banche da quasi 60 mio all'anno a meno di 15.



Contrazione del gettito fiscale delle banche nel periodo 2005-2014.

Ciò ha contribuito all'importante aumento del debito pubblico, cresciuto da ca. 200 mio nel 2005 a poco meno di un miliardo di franchi ca. Si può quindi immaginare lo sforzo che ha dovuto compiere la Città per risollevarsi, in particolare attraverso misure di revisione della spesa, di contenimento e riduzione del debito pubblico, di pianificazione degli investimenti ecc. È intuitivo immaginare l'opportunità di individuare, anche grazie al PDcom, un ulteriore strumento in grado – insieme al Piano finanziario e alle Linee di sviluppo – di fornire indicazioni volte ad agevolare tale esercizio.

2.3 LA REVISIONE DELLA LPT E DEI PIANI DIRETTORI CANTONALI

Nel 2013 (Lugano affrontava allora la terza fase aggregativa) il popolo svizzero si è espresso a favore della revisione della Legge sulla pianificazione del territorio. Scopo principale della revisione era di frenare la dispersione insediativa e il consumo eccessivo del suolo, garantendo uno sviluppo più compatto degli insediamenti e mantenendo l'attrattiva della Svizzera come luogo di domicilio e di lavoro.

Il nuovo testo di legge, entrato in vigore il 1° maggio 2014, prevedeva l'attuazione della revisione dei piani direttori cantonali, nell'ottica di indicare come perseguire lo sviluppo verso l'interno degli insediamenti. I Cantoni sono così stati chiamati a garantire che le zone edificabili cantonali corrispondessero al fabbisogno prevedibile per 15 anni. Il termine posto dalla Confederazione era di cinque anni. Come noto, l'adattamento del PD ticinese è stato piuttosto travagliato, come descritto più sotto (punto 2.6).

2.4 LE LINEE DI SVILUPPO

Le Linee di sviluppo sono nate nel contesto fin qui descritto e sono state concepite per rispondere alle sfide che poneva quel particolare periodo storico. Così, nel 2014 il Municipio ha avviato un processo di riorganizzazione dell'Amministrazione in sette dicasteri denominato "PNA - Progetto Nuova Amministrazione". L'anno seguente ha pubblicato il documento "Lugano Orizzonte 2015". Nel 2017 le Linee di sviluppo hanno poi aggiornato le riflessioni del 2015, orientando le attività della Città fino al 2028.

Le Linee di sviluppo definiscono la visione, la missione e i valori che sono alla base dell'operato del Municipio e dell'Amministrazione e la loro declinazione in obiettivi strategici. La visione – la meta che Lugano aspira a raggiungere – è quella di una Città innovativa, polo di riferimento sia a nord sia a sud delle Alpi: una Città con un'identità forte, fondata su valori comuni e al contempo attenta alla valorizzazione delle peculiarità che la compongono.

La missione, ovvero lo scopo che si è data Lugano, consiste nel fornire servizi di qualità, con responsabilità e in un'ottica di sviluppo sostenibile, grazie a un'Amministrazione agile ed efficiente. Aperta al dialogo, Lugano assume pienamente il suo ruolo di polo di riferimento regionale e Città di importanza nazionale, perseguendo la crescita, il benessere e la qualità di vita della cittadinanza.

I valori di Lugano corrispondono alla manifestazione visibile della cultura che guida i comportamenti di chi lavora per la Città, in tutti i rapporti esterni e interni all'Amministrazione: innovazione, qualità, affidabilità ed entusiasmo.

Visione, missione e valori giocano un ruolo importante quali strumenti di governance e, al contempo, rafforzano cultura aziendale e identità in seno all'Amministrazione.

Questa la descrizione delle Linee di sviluppo disponibili online all'indirizzo <https://www.lugano.ch/la-mia-citta/identita-e-storia/visione-e-valori.html> al quale si rimanda per i dettagli.

Nel 2024, quale ultimo atto politico prima della conclusione della legislatura, il Municipio ha aggiornato il documento, rivedendolo e ricalibrandolo su rinnovati obiettivi strategici all'orizzonte 2030.

2.5 IL MESSAGGIO DEL 2017

Il 15 maggio 2017 il Consiglio comunale approvava un credito di CHF 1'414'000.— per l'elaborazione del Masterplan e lo svolgimento dell'informazione pubblica per il Piano regolatore unitario di Lugano (vedi MMN 9317 del 1.10.2015).

Nel dettaglio, il Consiglio comunale adottò il seguente dispositivo:

- 1. È approvata l'apertura di un bando di concorso pubblico per una commessa di servizio con procedura selettiva per l'elaborazione di uno Studio di base (Masterplan) della revisione generale del Piano Regolatore unitario della Nuova Lugano.*
- 2. I lavori di allestimento, procedura e di concretizzazione del Piano Regolatore Unitario (Masterplan) della Città di Lugano, devono tenere conto dei '10 punti Lugano Vision 2020' e meglio come formalizzati nel Rapporto del 5 marzo 2013 della Commissione della Pianificazione del Territorio; rapporto approvato nel corso della seduta del 4 ottobre 2016 del Consiglio Comunale di Lugano.*

3. *Il Municipio elabora, almeno due volte all'anno (indicativamente giugno/dicembre), all'attenzione del Consiglio Comunale, un rapporto scritto sullo stato di avanzamento del Masterplan. Il rapporto deve contenere informazioni sui seguenti temi (contenuto minimo):*
 - > *stato di avanzamento dei lavori relativamente agli aspetti: - ambientali, - di insediamento e urbanizzazione, - della mobilità, - dei servizi, - nei settori della cultura, sport, tempo libero e turismo, e, meglio, secondo, quanto indicato nel Messaggio (MM pag. 21 ss.);*
 - > *rispetto delle tempistiche previste e, se del caso, delucidazioni in merito ai ritardi previsti;*
 - > *eventuali criticità che dovessero emergere dal profilo operativo e finanziario;*
 - > *programma di informazione, coinvolgimento e consultazione della popolazione.*
4. *Il Piano di indirizzo (Masterplan) va sottoposto per discussione e approvazione al Consiglio Comunale. In tal senso il Municipio è incaricato di redigere in tempi brevi un messaggio di modifica del Regolamento comunale, secondo la proposta in calce al capitolo 3.*
5. *L'estensione della superficie delle zone edificabili previste nel Piano d'indirizzo (Masterplan) non potrà essere nel complesso maggiore della somma delle singole zone edificabili dei PR esistenti.*
6. *È approvato un credito di fr. 1'414'000.-- per lo svolgimento della fase I della revisione generale del Piano Regolatore unitario della Nuova Lugano, comprensiva dell'elaborazione del Masterplan, la consulenza da parte di esperti esterni, il completamento degli studi specifici, la gestione dell'informazione e partecipazione e gli imprevisti.*
7. *La spesa sarà caricata nel conto investimenti del Comune, sostanza amministrativa, e sarà ammortizzata secondo le apposite tabelle.*
8. *Il credito decade se non utilizzato entro il 31 dicembre 2018.*

Si entrerà più avanti nei dettagli del dispositivo (v. in particolare i punti 4.3 e 5.4). Ciò che interessa sottolineare qui è il particolare momento in cui il CC adottò il messaggio. In effetti a quel momento le fasi aggregative e la contrazione del settore bancario erano ormai alle spalle, anche se gli effetti e le conseguenze erano tutt'altro che superate. Il Municipio avrebbe adottato pochi mesi dopo le Linee di sviluppo 2018-2028, che quindi non erano note, come non lo erano gli sviluppi della pianificazione direttrice cantonale.

2.6 L'ADATTAMENTO DEL PD CANTONALE ALLA LPT

Nel maggio del 2017 – un mese dopo l'adozione da parte del CC del messaggio di cui sopra – il Dipartimento del territorio metteva in consultazione le proposte di modifica di alcune schede del Piano direttore cantonale. I Comuni apprendevano in quel momento come il Cantone intendeva affrontare il compito posto dalla Legge federale sulla pianificazione del territorio, di contenere l'estensione delle zone edificabili e promuovere lo sviluppo centripeto degli insediamenti.

La principale modifica del PD cantonale riguardava l'introduzione dell'obbligo di elaborare uno studio di base volto a valutare l'estensione delle zone edificabili in rapporto alla prospettiva di crescita della popolazione (riserve edificatorie) e a presentare le strategie per il contenimento degli insediamenti attraverso un *Programma d'azione comunale per lo sviluppo insediativo centripeto di qualità (PAC)*.

Raccolte le osservazioni, nel luglio del 2018 il Cantone pubblicava per adozione le modifiche del piano. Diversi comuni ed enti interessati interposero ricorso, demandati per trattazione (come previsto dalla legge cantonale in materia) al Gran Consiglio. I lavori del Parlamento richiesero parecchio tempo, tanto che le decisioni arrivarono solo tre anni dopo, il 21 giugno 2021. Senza stravolgere l'impostazione voluta dal Consiglio di Stato, il Gran Consiglio introdusse alcune modifiche volte principalmente a sostenere l'impegnativo lavoro che attendeva i comuni, in particolare rivedendo alcuni parametri per il calcolo del dimensionamento della zona edificabile e le tempistiche per la revisione dei piani regolatori.

Un anno dopo, nell'ottobre del 2022, il Consiglio federale approvava il PD ticinese con alcune rettifiche, la più significativa delle quali legata a una revisione delle previsioni demografiche. In effetti, il Cantone aveva originariamente fatto capo allo scenario di riferimento dell'UST risalente al 2015, che prevedeva una crescita demografica pari a circa 66'000 abitanti entro il 2040. Il Consiglio federale ha invece ritenuto di dover considerare il nuovo scenario «alto» 2020, che prevedeva una crescita della popolazione nettamente meno marcata, ovvero di circa 30'000 abitanti tra il 2020 e il 2040 e di circa 39'000 entro il 2050.

Questa decisione era gravida di conseguenze in quanto a fronte di una crescita meno marcata della popolazione, il sovradimensionamento delle zone edificabili dei comuni era destinato a risultare più importante (v. punto 2.8). Il Consiglio di Stato ha contestato questa scelta e nel dicembre del 2022 ha scritto ai comuni ticinesi con l'intento di tranquillizzarli e assumendo l'impegno ad accompagnarli nel lavoro di revisione dei piani regolatori, precisando che l'esecutivo "non condivide le modifiche imposte dal Consiglio federale e che si batterà per una revisione della situazione ticinese" (v. commento al Corriere del Ticino del direttore del Dipartimento del territorio, Claudio Zali, del 22.12.2022).

2.7 CENNI DEMOGRAFICI

Negli ultimi anni la popolazione di Lugano ha conosciuto un rallentamento della crescita demografica. Se tra il 2008 e il 2015 vi è stata una crescita lineare della popolazione (ca. +1000 abitanti / anno), tra il 2015 e il 2020 si è invece osservato un calo complessivo di circa 2000 persone. Dal 2021 si osserva di nuovo una lieve crescita della popolazione (fonte: Lugano in cifre, 2023).

Il rallentamento della crescita è pressoché generalizzato, ma all'interno del territorio si nota una certa difformità tra i vari quartieri. Sono difatti i quartieri più periferici, periurbani e di retroterra a registrare la maggiore crescita percentuale, mentre in quelli centrali si assiste ad un calo demografico ormai da 10 anni.

Un'importante caratteristica di Lugano (e del Luganese) è l'elevato numero di posti di lavoro in rapporto alla popolazione. Nel 2015 tale valore era di 0.71 nell'agglomerato e addirittura di 0.83 nei Comuni toccati dalla futura linea del Tram-Treno, a fronte di valori di 0.64 in Ticino e 0.52 in Svizzera.

Questa situazione è leggibile anche attraverso l'analisi della densità abitativa relativamente bassa nel nucleo storico, di soli 33 abitanti per ettaro, rispetto ad altre realtà simili ticinesi come Bellinzona (60 ab./ha) e Locarno (100 ab./ha). A Lugano il numero ben più alto di lavoratori in rapporto agli abitanti è da ricondurre alla forte presenza di pendolari (frontalieri e non), con importanti conseguenze sul traffico, ma anche sulla distribuzione della funzione residenziale in città. Questo aspetto costituisce una sfida importante per Lugano, unitamente ad altri fenomeni quali l'invecchiamento della popolazione e l'alta mobilità dei residenti, il 20% dei quali cambia abitazione in un anno (il 15% in termini di arrivi e partenze, mentre il 5% all'interno di Lugano).

Nella piana del Cassarate si concentra il maggior numero di posti di lavoro e di attività economiche. Nel 2018 le attività economiche registrate a Lugano erano 17'321, con un incremento di oltre il 12% dal 2013. Il valore è fortemente influenzato dall'alta presenza di attività finanziarie e fiduciarie (banche escluse) che rappresentano ampiamente il primo settore per numero di attività economiche (6'438 attività).

Questi dati sono stati ripresi e utilizzati per elaborare il calcolo del dimensionamento delle zone edificabili secondo il modello descritto nella scheda R6 del PD cantonale.

2.8 IL DIMENSIONAMENTO DELLE ZONE EDIFICABILI

Con l'entrata in vigore delle modifiche alla Legge sulla pianificazione del territorio del 1. maggio 2014, i Cantoni sono stati chiamati a valutare il dimensionamento delle proprie zone edificabili e a promuovere strategie per il contenimento dell'espansione degli insediamenti, migliorandone nel contempo la qualità secondo principi di un'edificazione concentrata (sviluppo centripeto). Il Cantone Ticino ha quindi introdotto l'obbligo per i Comuni di elaborare un "Programma d'azione comunale per lo sviluppo centripeto di qualità degli insediamenti" (PAC).

L'obbligo di elaborare un PAC è ancorato nella scheda R6 del Piano direttore cantonale, che impone anche un calcolo del dimensionamento delle zone edificabili e delle riserve edificatorie mobilizzabili nei prossimi 15 anni, raffrontandole con gli scenari di crescita della popolazione.

Il calcolo tiene conto dei parametri adottati dal Gran Consiglio e in parte rettificati dal Consiglio federale, ed è stato elaborato internamente dalla Divisione Pianificazione, Ambiente e Energia, Mobilità. I dettagli del calcolo e un commento ai risultati sono proposti al punto 5.4; qui giova anticipare che, in base alla scheda R6 del PD cantonale, se le riserve superano del 20% quanto ragionevolmente necessario, vanno adottate misure di salvaguardia della pianificazione per poi ridurre le potenzialità edilizie esistenti. Nel caso di Lugano, alcuni quartieri, in particolare quelli periferici, superano tale soglia, altri no. Il valore complessivo (alla scala comunale) è pari all'8%, ciò che richiede di affrontare la tematica del sovradimensionamento, senza tuttavia dover adottare da subito particolari misure di salvaguardia della pianificazione.

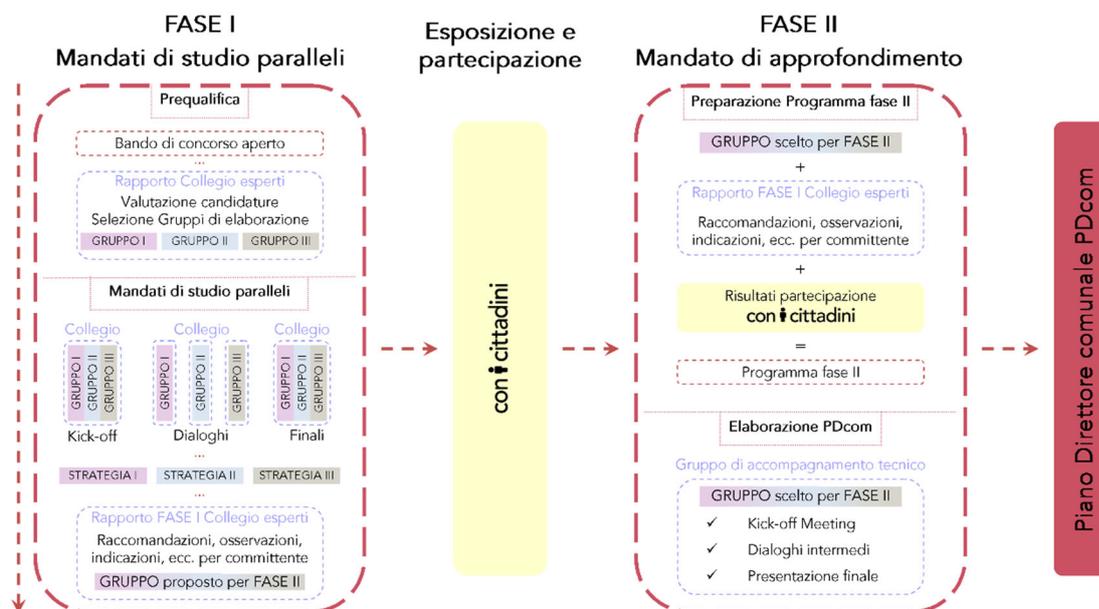
Come previsto dalla scheda R6, nel dicembre del 2023 il Municipio ha trasmesso alla Sezione dello sviluppo territoriale (DT) le verifiche sul dimensionamento. La Sezione ne valuta la plausibilità, dopodiché il Municipio ha due anni di tempo per elaborare il PAC. Al momento del licenziamento del presente messaggio, la verifica della plausibilità non era ancora pervenuta. Ad ogni modo, approvando il PDcom il Municipio si dota anche di un PAC ai sensi della scheda R6 del PD cantonale e ha gli elementi necessari per poter affrontare la revisione e integrazione dei piani regolatori della Città.

Giova anche ricordare che nel 2017 il CC aveva adottato il principio secondo cui “l'estensione della superficie delle zone edificabili previste nel Piano d'indirizzo (Masterplan) non potrà essere nel complesso maggiore della somma delle singole zone edificabili dei PR esistenti”. Visti i risultati del calcolo in questione e gli indirizzi e le scelte del PDcom (illustrati in seguito) è possibile affermare che il principio voluto dal CC è rispettato.

3. 2019-2023, IL PROCESSO DI ELABORAZIONE DEL PDcom

Questo capitolo illustra, senza entrare ancora nel merito dei contenuti, le fasi che hanno contraddistinto l'elaborazione del PDcom a partire dal 2019 e che possono essere così riassunte:

- Fase 1: Mandati di studi paralleli (tre gruppi interdisciplinari propongono la loro visione per il territorio luganese e per il nuovo strumento del PDcom);
- Fase intermedia (pubblicazione e consultazione sui risultati della Fase 1);
- Fase 2: elaborazione del PDcom con il gruppo selezionato dal Municipio sulla base delle raccomandazioni del Collegio d'esperti.



Le fasi di elaborazione del PDcom.

Il Municipio ritiene doveroso sottolineare l'impegno profuso nel cercare il massimo coinvolgimento nell'elaborazione di questo documento, che ha visto la partecipazione, in più momenti, di numerosi attori: popolazione, enti ed attori economici e sociali, associazioni, studenti, tecnici, servizi dell'Amministrazione comunale, comuni limitrofi, patriziati ecc.

3.1 LA PREPARAZIONE DEI MANDATI DI STUDIO PARALLELI

Dopo un intenso lavoro di preparazione del bando, il concorso per l'attribuzione dei mandati di studio paralleli (MSP) è stato aperto a fine 2019. Come previsto dalla specifica norma SIA, per accompagnare il processo è stato costituito un apposito Collegio d'esperti, il quale ha contribuito a selezionare – dall'insieme di candidature pervenute (undici in totale) – tre gruppi di lavoro che rispondessero ad un ampio spettro di competenze ed esperienze, affidando loro i mandati.

Il Collegio d'esperti ha avuto il privilegio di una presidenza di grande valore nella persona dell'architetto Franz Oswald, professore emerito dell'ETH di Zurigo. Il Collegio era così composto:

- Franz Oswald, architetto (presidente)
- Marie-Claude Béatrix, architetta (vice-presidente)
- Marco Borradori, sindaco, cui è subentrato, a seguito dell'improvvisa scomparsa nel mese di agosto 2021, Michele Foletti
- Angelo Jelmini, municipale, cui è subentrato, a seguito delle elezioni del 2021, Filippo Lombardi
- Cristina Zanini Barzagli, municipale
- Michele Bertini, municipale, cui è subentrata, a seguito delle elezioni del 2021, Karin Valenzano Rossi
- Francesco Della Casa, architetto
- Bruno Oberle, ingegnere in scienze ambientali
- Monika Saxer, architetta e pianificatrice della mobilità
- Frédéric Bonnet, architetto
- Stefan Rotzler, architetto del paesaggio
- Patrick Bonzanigo, avvocato
- Mauro Baranzini, economista
- Sandro Cattacin, sociologo e politologo
- Marco Hubeli, architetto, direttore DPAM
- Danilo Bolliger, geografo (DPAM)
- Andrea Lorenzi, ingegnere del traffico (DPAM)

Il Collegio era a sua volta affiancato e supportato dai collaboratori della Divisione Pianificazione, Ambiente e Mobilità e di altri servizi cittadini, oltre che da altre personalità di spicco, in particolare:

- Brigit Wehrli-Schindler, sociologa
- Riccardo Blumer, architetto
- Mauro Dell'Ambrogio, avvocato
- Paolo Poggiati, capo della Sezione dello sviluppo territoriale
- Martino Pedrozzi, architetto

I gruppi interdisciplinari ammessi alla fase di mandati in studio paralleli sono stati i seguenti

- Studio Paola Viganò, capofila arch. Paola Viganò
- KCAP Architects&Planners, capofila arch. Ute Schneider
- Consorzio Pensare Lugano, capofila arch. paes. João Nunes

Da notare anche che i 10 punti della “Lugano Vision 2020” fissati dal CC nel 2017 sono confluiti negli obiettivi del progetto e nei compiti di elaborazione.

3.2 I MANDATI DI STUDIO PARALLELI

I tre gruppi multidisciplinari hanno lavorato per circa un anno, mettendo a confronto le loro “visioni per il Piano direttore comunale”, indagando gli scenari e le sfide per costruire la Lugano di domani. Questa fase – rallentata dalla pandemia di COVID-19 – ha contemplato le seguenti tappe principali:

- 25.10.2020: riunione d’avvio
- 19.01.2021: workshop 1
- 23.03.2021: workshop 2
- 15.06.2021: workshop 3
- 21.09.2021: presentazione finale

La documentazione consegnata è stata attentamente valutata dal Collegio d’esperti, il quale ha raccomandato al Municipio di affidare l’incarico per l’elaborazione del Piano direttore comunale (seconda fase) al gruppo guidato dall’arch. Paola Viganò. Questa la composizione del gruppo interdisciplinare:

- Architetto capofila: Paola Viganò, Studio Paola Viganò, Milano
- Pianificatore: Giovanni Guscetti, Guscetti studio di architettura e pianificazione, Minusio
- Architetto paesaggista: Sophie Agata Ambroise, Officina del paesaggio sagl, Lugano
- Scienze ambientali: Paolo Piattini, Christian Benetollo, Fabio Breda, EcoControl SA, Lugano
- Mobilità e logistica: Alessandro Vacca, Rawad Choubassi, Systematica S.r.l., Milano
- Campo giuridico, rapporti pubblico/privato e diritto amministrativo: Micol Morganti Perucchi, Jonathan Bernasconi, Kellerhals Carrard Lugano SA, Lugano
- Scienze umane, sociali e culturali: Serge Nasili, Actéon SNC, Fleurier
- Gestione finanze pubbliche e dinamiche macroeconomiche: Antonio Calafati, Studio Antonio Calafati, Potenza Picena (cui è subentrato in un secondo tempo Fabio Guerra della Wüest&Partner, Lugano)
- Architettura e urbanistica: Felix Wettstein, Studio we architetti sagl, Lugano
- Economia urbana: Selina Gosteli, Intosens AG - Urban Solutions, Zurigo

I risultati di questa fase sono stati raccolti in un’apposita pubblicazione che raccoglie, oltre ai tre progetti presentati, anche le raccomandazioni del Collegio d’esperti per il prosieguo del lavoro.

3.3 LA CONSULTAZIONE

I risultati dei MSP sono stati presentati alla popolazione da gennaio 2022 attraverso una serata pubblica e l'apertura di una mostra dei progetti. La consultazione è stata arricchita da varie iniziative pubbliche di approfondimento e di coinvolgimento della popolazione e degli attori chiave. Tale processo si è concluso formalmente a maggio 2022 (benché alcune attività si siano protratte fino all'autunno) ed è stato accompagnato da un'apposita nuova piattaforma internet di informazione www.PDcomlugano.ch.

Questo sito è stato concepito per informare costantemente sull'evoluzione del progetto. È tuttavia intenzione del Municipio conservarlo e aggiornarlo, per farlo diventare il sito del PDcom, in cui trovare sempre le informazioni e i contenuti di questo nuovo strumento.

Il sito illustra in modo esaustivo la quantità e ricchezza di momenti informativi e di partecipazione, che possono essere così riassunti:

- 24.01.2021: serata di presentazione pubblica al Palazzo dei Congressi e apertura della mostra
- 25.01-30.05.2021: mostra dei progetti nel parco di Villa Saroli; con possibilità di richiedere una visita guidata
- 26.01-28.05.2021: mostra fotografica nella Limonaia di Villa Saroli; fotografie di Alfio Tommasini
- 25.01-30.05.2021: invito a tutti gli interessati e formulare osservazioni e proposte per iscritto
- 05.02.2022: serata al LAC su "Lugano Città di paesi e quartieri"
- 11.02.2022: tavolo tematico "Cultura" (incontro con stakeholder dell'ambito)
- 11.02.2022: tavolo tematico "Volontariato e società civile" (incontro con stakeholder)
- 11.03.2022: tavolo tematico "Scuola, Università e Ricerca" (incontro con stakeholder)
- 14.03.2022: tavolo tematico "Commercio, Turismo e Sport" (incontro con stakeholder)
- 18.03.2022: tavolo tematico "Economia e Finanza" (incontro con stakeholder)
- 08.04.2022: incontro con le associazioni tecniche
- 22.03.2022: serata al LAC su "Lugano Città paesaggio"
- 12.04.2022: serata al LAC su "Lugano piccola Città globale"
- 18.05.2022: serata al LAC su "Lugano Città territorio resiliente"
- 4.06.2022: passeggiata 1 con la popolazione nella costellazione di Valcolla
- 4.06.2022: passeggiata 1 con la popolazione nella costellazione Ronchi
- 9.06.2022: passeggiata 1 con la popolazione nella costellazione Costa sinistra
- 10.06.2022: passeggiata 1 con la popolazione nella costellazione Piana
- 11.06.2022: passeggiata 1 con la popolazione nella costellazione Monte Brè
- 11.06.2022: passeggiata 1 con la popolazione nella costellazione Lugano a Lago
- 25.06.2022: passeggiata 1 con la popolazione nella costellazione Città Alta
- 25.06.2022: passeggiata 1 con la popolazione nella costellazione Monte San Salvatore
- 26.06.2022: passeggiata 1 con la popolazione nella costellazione Pian Scairolo
- 06.09.2022: serata alla Foce "Lugano, la presenza dell'acqua"
- 01.10.2022: passeggiata 2 con la popolazione nella costellazione Monte San Salvatore
- 01.10.2022: passeggiata 2 con la popolazione nella costellazione Pian Scairolo
- 01.10.2022: passeggiata 2 con la popolazione nella costellazione Città Alta
- 11.10.2022: serata alla Foce "Lugano, la sfida di rigenerarsi"
- 22.10.2022: passeggiata 2 con la popolazione nella costellazione Lugano a Lago
- 22.10.2022: passeggiata 2 con la popolazione nella costellazione Monte Brè

- 22.10.2022: passeggiata 2 con la popolazione nella costellazione Piana
- 08.11.2022: serata alla Foce “Lugano, fare Città”
- 12.11.2022: passeggiata 2 con la popolazione nella costellazione Costa sinistra
- 12.11.2022: passeggiata 2 con la popolazione nella costellazione Ronchi
- 12.11.2022: passeggiata 2 con la popolazione nella costellazione di Valcolla

Buona parte di questi momenti di informazione e partecipazione sono stati condotti con il supporto di i2a (Istituto Internazionale di Architettura) e con la partecipazione del team Viganò. Sul sito del PDcom sono pure presenti dei quaderni che raccolgono e sintetizzano l’esito di questi momenti di informazione e coinvolgimento.

Merita inoltre di essere ricordata un’altra iniziativa di i2a, che tra febbraio e maggio 2023 – in collaborazione con docenti e direzioni del Liceo 1 e 2 di Lugano e con la Città –, ha coinvolto tutte le classi terze in un laboratorio attorno alle tematiche legate alla pianificazione territoriale e al futuro della Città. Partendo dal Piano direttore comunale, oltre 400 tra allievi e allieve hanno elaborato progetti di trasformazione del territorio luganese, attraverso tavole, mappe sensoriali, narrativa e disegno. Le proposte sono state oggetto di confronto e discussione con il team incaricato della redazione del PDcom e con il Dicastero Sviluppo territoriale della Città in apposite sedute plenarie. Dal 16 settembre al 12 ottobre 2023 il risultato di questo lavoro è stato oggetto di una mostra nella Limonaia di Villa Saroli.

Oltre ai momenti di informazione pubblica – aperti a tutta la cittadinanza – il Consiglio comunale è stato informato sui lavori in corso anche attraverso quattro specifici rapporti (conformemente al punto 3 del dispositivo adottato nel 2017).

3.4 L’ELABORAZIONE DEL PDCOM

Nel corso della primavera 2022 hanno preso avvio i lavori di elaborazione del Piano direttore comunale con il Team Viganò, lavori che sono entrati nel vivo nel corso dell’autunno, per poi concludersi nel mese di luglio del 2023.

In questa fase, l’accento è stato posto sulla collaborazione e il confronto con i servizi dell’Amministrazione comunale. Il piano ha così preso, progressivamente, la sua forma definitiva. I servizi comunali sono stati sentiti in particolare durante una serie di incontri tenutisi tra maggio e giugno del 2022. Un secondo giro di consultazione interna è stato promosso un anno dopo, in vista della consegna definitiva al Municipio. Pure con l’esecutivo sono stati organizzati a scadenza regolare degli incontri di aggiornamento e scambio.

Chiaramente, in questa fase la collaborazione più stretta è avvenuta con la Divisione Pianificazione, Ambiente e Mobilità, responsabile del dossier. La collaborazione ha permesso di affinare i contenuti in particolare per ciò che riguarda la relazione con le attività e i progetti della Città già in divenire.

4. RUOLO E STRUTTURA DEL PIANO

4.1 PDCOM, LINEE DI SVILUPPO E PIANO FINANZIARIO

L'idea di dotare il Comune di un Piano direttore comunale – da intendere quale strumento di supporto per il governo del territorio, in funzione delle Linee di sviluppo e del Piano finanziario – è cresciuta nel tempo, come visto. Se da un lato il Piano finanziario è uno strumento previsto dalla Legge organica comunale e obbligatorio per tutti i comuni con più di 500 abitanti (art. 152 LOC), e per questo ormai da tempo consolidato nei meccanismi di gestione di ogni comune, lo stesso non si può dire delle Linee di sviluppo. La volontà di dotarsi di queste ultime è emersa nel contesto ampiamente descritto al cap. 2.

Le Linee di sviluppo – pur avendo un orizzonte temporale più ridotto rispetto al PDcom (10 anni) – propongono una visione di più ampio respiro, che considera il territorio (nelle dinamiche interne e nelle relazioni con l'esterno), ma anche l'Amministrazione e il suo funzionamento, i rapporti con la cittadinanza, gli aspetti sociali e quelli economici, evidenziando in termini generali le priorità politiche della Città.

Le riflessioni sul masterplan prima, e sul PDcom poi, si sono sovrapposte a quelle che hanno portato all'elaborazione delle Linee di sviluppo, integrandosi progressivamente. È così emerso in modo sempre più chiaro l'obiettivo di dare al PDcom il compito di recepire i termini delle Linee di sviluppo e declinarne gli aspetti di rilevanza territoriale, segnatamente quelli legati all'urbanistica, al paesaggio, alla mobilità, all'ambiente ecc.

Il PDcom va quindi inteso come nuovo strumento di supporto per il governo del territorio, per l'elaborazione di strategie e misure concrete per l'attuazione degli obiettivi stabiliti nelle Linee di sviluppo. Uno strumento pensato per essere:

- programmatico e strategico, dovendo orientare il futuro assetto del territorio comunale (per un orizzonte temporale indicativo di circa 20-25 anni);
- prospettico, dovendo affrontare i temi dello sviluppo territoriale e urbanistico e, in particolare, quello dello sviluppo centripeto di qualità;
- dinamico, ossia facilmente verificabile e aggiornabile con regolarità (se necessario anche a cadenza quadriennale, analogamente alle Linee di sviluppo);
- comunicativo, quindi accessibile ai cittadini, con contenuti facilmente comprensibili e aperto alla loro partecipazione.

Va anche detto che se lo sforzo di integrare PDcom, Linee di sviluppo e Piano finanziario è stato fin qui importante, sia concettualmente che nei contenuti, è anche vero che il lavoro non può considerarsi concluso. Di fatto non lo sarà mai, se si intendono questi strumenti come modalità per mettere a fuoco una visione di medio e lungo termine, su cui impostare le politiche e le azioni nel breve periodo, e quindi come documenti da verificare e aggiornare a scadenze regolari. Ciò premesso, è anche utile sottolineare che il tempo e i futuri aggiornamenti potranno e dovranno essere l'occasione per calibrare la struttura e i contenuti dei tre strumenti (in particolare Linee di sviluppo e PDcom). Non è quindi escluso che le modalità di presentazione del PDcom evolvano, andando per esempio a ridurre la parte testuale, oggi importante, o a precisare le cartografie, in modo da renderle di più immediata lettura, o ancora a riorganizzare i capitoli e la sequenza degli argomenti. In questo senso, il PDcom è da intendere come progetto aperto, in grado di adattarsi per rispondere al meglio alle esigenze della politica, dell'Amministrazione comunale e della società.

4.2 ALTRI PIANI COMUNALI

Si è già detto di come il Piano direttore comunale vada inteso come strumento strategico di supporto per il governo del territorio, da affiancare al Piano finanziario e alle Linee di sviluppo, e da aggiornare nel tempo. Tuttavia la Città possiede o intende dotarsi di strumenti e piani con un carattere più operativo, che possano, laddove necessario, precisare ulteriormente le azioni e le misure da attuare per concretizzare gli indirizzi e gli obiettivi del PDcom.

Va da sé che il primo fra questi strumenti è il Piano regolatore, che verrà integralmente rivisto e armonizzato proprio sulla base del PDcom. Ma ve ne sono anche altri, che la Città possiede già o ai quali sta lavorando, per esempio il Piano dei percorsi ciclabili e quello dei percorsi pedonali, il Piano energetico, Piano d'indirizzo forestale, la Strategia di adattamento ai cambiamenti climatici ecc.

Laddove erano già disponibili, il PDcom ha attinto alle informazioni di questi piani, recependone i contenuti e traducendoli in orientamenti strategici, che potranno se necessario riconfluire nei piani operativi per delle puntuali verifiche e correzioni.

Il PDcom assume quindi anche il compito di orientare e coordinare i contenuti dei piani settoriali e operativi della Città, garantendone la coerenza.

4.3 APPROVAZIONE E AGGIORNAMENTI

Il PDcom non è uno strumento previsto dalla legislazione federale. Tra le misure pianificatorie previste dalla LPT¹ troviamo infatti soltanto i piani direttori dei Cantoni (art. 6 e segg.) e i piani di utilizzazione (art. 14 e segg.). Il diritto federale lascia in ogni caso ai Cantoni la competenza di disciplinare la procedura di adozione (art. 10 e art. 25 LPT).

In Ticino, principi, strumenti e procedure di pianificazione sono disciplinati dalla Lst, che prevede i seguenti strumenti della pianificazione territoriale:

- piano direttore cantonale (art. 8 e segg.)
- piano regolatore (art. 18 e segg.)
- piano d'utilizzazione cantonale (art. 44 e segg.)
- piano particolareggiato (art. 51 e segg.)
- piano di quartiere (art. 54 e seg.)
- piano particolareggiato cantonale con autorizzazione a costruire (art. 55a e seg.)

Il Piano direttore cantonale (v. punto 4.1 della scheda R6), definisce il PDcom un piano strategico, al pari di masterplan e non meglio precisati "altri studi di base simili". Gli studi di base hanno la propria base legale all'art. 18 cpv. 2 Lst, che li definisce "studi preliminari che prospettano visioni e indirizzi della pianificazione futura". Ciò significa che gli studi di base non hanno la concretezza e il grado di consolidamento del piano regolatore, il quale, invece, stabilisce "*scopo, luogo e misura dell'uso ammissibile del suolo*" (cfr. art. 19 cpv. 1 Lst) ed è vincolante per ognuno (cfr. art. 21 cpv. 1 LPT).

¹ Legge federale sulla pianificazione del territorio del 22 giugno 1979.

La cosiddetta “base legale del masterplan” è stata introdotta nella Lst sin dalla sua adozione (2011). Questa non era tuttavia prevista dal messaggio del Consiglio di Stato, bensì è frutto di un emendamento della commissione che ha esaminato il messaggio. Si legge a pag. 18 del rapporto ² che il masterplan è “*uno studio di base e non uno strumento di pianificazione [...] e non esplica vincoli né è soggetto alla procedura partecipativa e di adozione della LPT o della Lst. Si tratta nondimeno di un documento importante, in base al quale, se i suoi contenuti sono condivisi dai principali attori istituzionali coinvolti, potrà prendere le mosse l’elaborazione di una successiva pianificazione coordinata*”.

L’art. 25 RLst concretizza poi la legge e ha il seguente tenore:

¹ *I Municipi possono promuovere l’elaborazione di uno studio di base che stabilisce le grandi opzioni di organizzazione territoriale del comparto interessato.*

² *Lo studio di base non soggiace alla procedura di informazione e partecipazione.*

³ *L’elaborazione di studi di base che si riferiscono ad un comprensorio sovra comunale è affidata di regola ad organi di conduzione istituiti dai Comuni mediante contratto di diritto pubblico.*

⁴ *I Municipi approvano lo studio di base.*

Da ciò si evince in modo molto chiaro che gli studi di base, categoria alla quale il PDcom appartiene, sono soggetti ad approvazione esclusiva del Municipio. Questo aspetto è stato rilevato in modo chiaro anche dalla Città di Bellinzona. Si legge a pag. 20 del MMN 85, concernente la richiesta di credito per l’allestimento del Programma d’azione comunale, che esso “*conformemente alla legislazione cantonale verrà adottato dal Municipio, il quale, comunque, già sin d’ora, prevede di sottoporlo a voto consultivo anche del Consiglio comunale*”. Conseguentemente, con MMN 433 del 16 dicembre 2020, il Municipio di Bellinzona ha sottoposto il PAC al legislativo per votazione consultiva, esplicitando ancora una volta che il coinvolgimento del Consiglio comunale non è previsto dalla legge (cfr. pag. 10) e limitando il dispositivo della risoluzione con l’invito al legislativo a voler condividere il PAC, risolvendo a titolo consultivo.

In conclusione, l’art. 18 Lst e l’art. 25 RLst sono chiari: gli studi di base (e quindi anche il masterplan) sono elaborati dal Municipio, non soggiacciono alla procedura di informazione e partecipazione e vengono approvati dal Municipio.

Secondo il principio della competenza residua del Comune, il diritto comunale non può derogare a quello Cantonale, laddove questo regola in modo esaustivo una determinata fattispecie e salvo nei casi in cui questa facoltà sia esplicitamente prevista dal diritto cantonale stesso. In questa misura, si conclude che l’emendamento approvato dal Consiglio comunale di Lugano il 17 maggio 2017 sia *contra legem* e quindi inattuabile. Anche una modifica dell’art. 9 RCom, come proposto dalla Commissione della Pianificazione del territorio, appare inopportuna, in quanto esso riprende testualmente l’art. 13 LOC, che elenca in modo esaustivo (compresa la clausola generale di cui alla lett. r) quelle che sono le competenze del Consiglio comunale e non può essere modificato a piacimento.

² Rapporto al Messaggio 6309 della Commissione speciale per la pianificazione del territorio sul messaggio 9 dicembre 2009 concernente il Disegno di Legge sullo sviluppo territoriale (Lst) del 1° marzo 2011.

Comprendendo al contempo il timore espresso dai Consiglieri comunali di essere esclusi dalle valutazioni sull'ordinamento strategico del territorio e di potenziali incoerenze tra scelte del Legislativo e dell'Esecutivo, il Municipio è dell'avviso che il PDCom debba essere sottoposto al Consiglio comunale per discussione, analogamente a quanto previsto per il piano finanziario che, giusta l'art. 152 cpv. 2 LOC, viene sottoposto per informazione e discussione mediante messaggio municipale, ma che tuttavia non va votato.

Per quanto riguarda gli aggiornamenti, il Municipio prevede che di principio questi avverranno a scadenza quadriennale, in concomitanza con i cambiamenti di legislatura e in modo coordinato con le Linee di sviluppo. Modifiche puntuali o di carattere amministrativo potranno essere operate in modo più continuativo, al fine di garantire uno strumento sempre aggiornato.

4.4 STRUTTURA DEL PIANO

La struttura del PDcom sottoposta al CC con il presente Messaggio prevede tre parti principali, con ruoli e livelli di approfondimento diversi e la cui portata e flessibilità nel tempo varia in base allo scopo:

- una parte introduttiva a carattere esplicativo;
- una parte strategica, di principio più stabile nel tempo e verificata indicativamente a scadenza quadriennale;
- una parte operativa, più dettagliata, ma anche per questo più flessibile, rappresentata alla scala delle nove "costellazioni" (le nuove unità territoriali concepite con il PDcom; v. cap. 5).

La Prima parte (introduttiva), illustra innanzitutto il contesto in cui si colloca il PDcom, sia a livello territoriale di Lugano e degli obiettivi strategici che il Municipio si è posto, sia a livello istituzionale, definendo in che modo interagisce con gli altri strumenti programmatici comunali: Linee di sviluppo e Piano finanziario. Questa prima parte permette di chiarire anche il ruolo e i limiti giuridici del PDcom, strumento di indirizzo non vincolante, oltre alla sua portata sull'Amministrazione pubblica e i proprietari fondiari, specificando in particolare gli aspetti correlati alle esigenze definite dal Piano direttore cantonale (Scheda R6). Questa parte introduttiva – a carattere informativo – può essere considerata sostanzialmente stabile, senza particolari esigenze di modifiche nel tempo, proprio perché definisce il quadro complessivo.

La Seconda parte (strategica) è composta da due livelli che si completano.

Il primo livello è costituito dalla "Visione", descritta attraverso quattro "Immagini" della Città – Città di paesi e quartieri, Città paesaggio, Piccola Città globale, Città territorio resiliente – e la declinazione di queste Immagini in Obiettivi prioritari.

Il secondo livello è più articolato e comprende innanzi tutto quattro "Temi": Rigenerare la Città e le sue centralità; Realizzare una rete di spazi aperti; Ripensare le mobilità urbane; Progetto dell'energia e della resilienza. Un quinto tema – I luoghi sensibili e i luoghi strategici – affianca i primi quattro e assolve un compito specifico dettato dalla scheda R6 del PD cantonale in relazione alla questione del dimensionamento della zona edificabile, come meglio spiegato al cap. 5. I Temi sono poi accompagnati dagli "Spazi strategici" di sviluppo territoriale, che definiscono ambiti specifici e prioritari per la realizzazione della "Visione" (l'insieme della quattro "Immagini").

Gli “Spazi strategici” sono cinque: una Maglia di assi forti del trasporto pubblico; il Campus Cassarate; il Lungolago e il centro antico; il Pian Scairolo in Città; il Parco del Ceresio.

Gli “Spazi strategici” e i quattro “Temi” costituiscono di fatto il “Piano”, anche in senso cartografico. A ogni “Tema” e a ogni “Spazio strategico” corrisponde infatti una carta in scala. Questa parte del PDcom definisce quindi l’impostazione strategica di sviluppo territoriale a partire dai grandi obiettivi definiti dalle Linee di sviluppo e ne determina altri più specifici nel campo della pianificazione. Riflette pertanto un’impostazione politica relativamente stabile, garantendo nel contempo una sufficiente flessibilità di adattamento con il cambiamento delle priorità e delle situazioni territoriali, per far fronte al meglio alle sfide che la Città dovrà affrontare.

Questa parte sarà soggetta ad adeguamenti nel tempo, seguendo di principio il ritmo delle legislature.

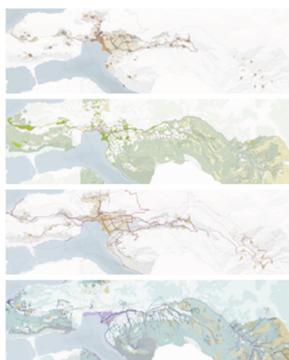
La Visione
I livello

Le Quattro immagini, gli Obiettivi e le Misure

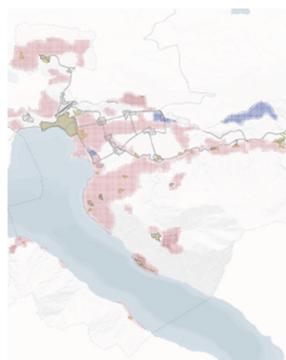


Il Piano
II livello

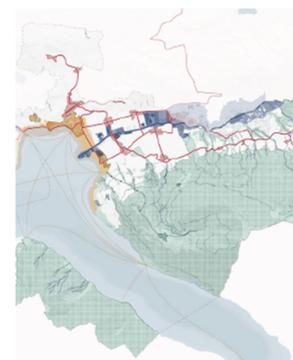
I temi



I Luoghi sensibili
e i luoghi Strategici

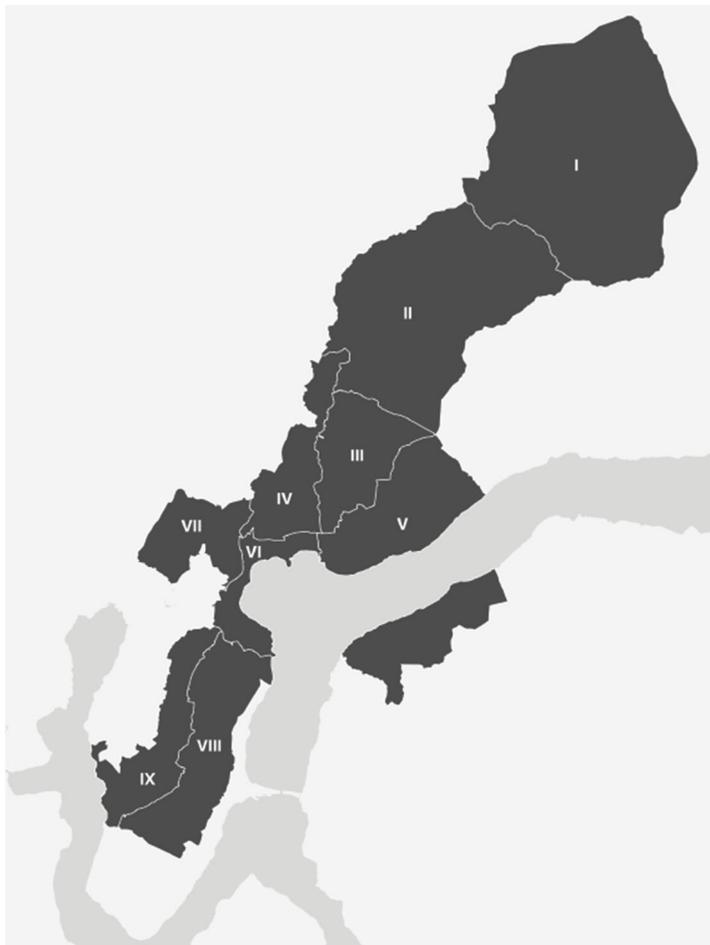


Gli Spazi strategici



La Parte strategica del PDcom è organizzata in due livelli: la “Visione” – composta dalle quattro Immagini e relativi Obiettivi – e il “Piano”, composto dai Temi e dagli Spazi strategici. La carta dei Luoghi sensibili e strategici costituisce un elemento aggiuntivo che risponde a uno specifico compito richiesto dal Cantone attraverso la scheda R6 del PD.

La Terza parte (operativa) precisa alla scala locale le strategie definite nella parte precedente. A tale scopo è strutturata per “Costellazioni”, di cui si dirà meglio in seguito (v. punto 5.3). Ogni Costellazione dispone di una specifica scheda che riporta le misure concrete adattate al contesto territoriale. Le misure avranno due funzioni principali: guidare e indirizzare l’azione dell’Amministrazione pubblica nella gestione dei propri compiti e definire le basi su cui elaborare le revisioni dei Piani regolatori. Esse incrociano le diverse politiche della Città. Per questi motivi, la necessità di flessibilità è superiore per garantire un adeguamento costante delle misure in seguito al mutamento a corto termine delle condizioni generali.



- I Val Colla
- II Ronchi
- III Costa Sinistra
- IV Piana
- V Monte Brè
- VI Lugano a lago
- VII Città alta
- VIII Monte San Salvatore
- IX Pian Scairolo

La Parte operativa del PDcom è composta dalle Schede di Costellazione, che declinano e precisano alla scala di questa nuova unità territoriale i contenuti della Parte strategica.

Meritano infine un cenno le rappresentazioni cartografiche, le cui indicazioni appaiono a volte molto precise, ma il cui scopo non è di stabilire esattamente l'ubicazione o l'estensione di determinate misure o progetti, bensì di visualizzare gli orientamenti generali, le gerarchie e possibili risultati. Sarà poi compito dei piani regolatori e di altri piani o progettazioni di dettaglio – per esempio i progetti stradali – precisarne e concretizzare i contenuti. Come accennato al punto 4.1, il PDcom è un progetto aperto, flessibile, che deve essere in grado di evolvere per assolvere al meglio i suoi compiti. Ciò vale anche per la cartografia, che nel tempo dovrà sicuramente essere verificata e adeguata nei contenuti, ma che potrà cambiare anche per quanto riguarda il linguaggio grafico, se ciò potrà facilitare la lettura e la comprensione.

5. I CONTENUTI DEL PIANO

Questo capitolo entra nel merito dei contenuti del PDcom e segue la struttura del documento stesso, presentando in sequenza:

- la parte introduttiva;
- la parte strategica;
- la parte operativa.

In conclusione si propone un approfondimento sulla tematica del dimensionamento della zona edificabile.

5.1 PARTE INTRODUTTIVA

La parte introduttiva, come anticipato al punto 4.4, fornisce quegli elementi esplicativi necessari a contestualizzare il PDcom. I temi affrontati sono i seguenti (i numeri nelle parentesi quadre si riferiscono ai capitoli del presente messaggio):

- l'elaborazione del PDcom [cap. 3]
- la situazione ereditata e la Nuova Lugano [cap. 2]
- relazione con la pianificazione superiore e comunale [cap. 2]
- relazione con gli strumenti programmatici comunali [cap. 4]
- la scheda R6 del Piano direttore Cantonale [cap. 2]
- co-costruzione del piano [cap. 1]
- la struttura del PDcom [cap. 4]
- quadro giuridico istituzionale del PDcom [cap. 4]

Gran parte dei temi trattati nella parte introduttiva è già stata illustrata nei precedenti capitoli del presente messaggio. Si ritiene quindi di poter rimandare ai capitoli citati o direttamente al PDcom per gli approfondimenti del caso, fatta eccezione per il tema della “co-costruzione del piano”, che merita qualche parola in più.

In effetti questo tema ha assunto notevole rilevanza già durante l'elaborazione del PDcom, in particolare durante la fase di informazione e partecipazione descritta al punto 3.3. Il PDcom propone l'idea di una “Casa del Piano”, che va pensata anche come concetto immateriale e come luogo itinerante, come lo sono stati i numerosi incontri tra i progettisti e la cittadinanza coordinati dall'Amministrazione comunale, le serate tematiche di divulgazione e discussione svolte al LAC e allo studio FOCE, le passeggiate nelle Costellazioni o ancora i laboratori organizzati con i Licei del Luganese.

La Casa del Piano potrebbe tuttavia diventare anche un luogo fisico, dove promuovere e mantenere vivo l'interesse per il PDcom, allo scopo di legare simbolicamente il Piano, assieme alle altre pianificazioni e progetti che interesseranno il territorio di Lugano, ad un luogo fisico nella Città in cui promuovere l'informazione, il dibattito e la sperimentazione. Un luogo dove poter accedere a tutti i materiali del PDcom, sotto forma di esposizione permanente, nella loro versione estesa e materiale, dove coinvolgere le diverse generazioni, dove potersi informare e partecipare collettivamente ai dibattiti sulle trasformazioni della Città, sul suo futuro prossimo, ma anche su quello più lontano.

La Casa del Piano potrebbe ospitare dibattiti ed esposizioni sui vari progetti e sul loro stato di avanzamento, sui risultati dei concorsi di progettazione, o ancora esporre ricerche ed esperienze di altri luoghi nel mondo con cui può confrontarsi. Potrebbe anche ospitare un modello fisico in scala della Città a fini informativi, ma anche didattici e turistici.

Ma la Casa del Piano può essere immaginata anche quale “laboratorio immateriale”, sviluppando sinergie con iniziative già esistenti, in primis il progetto LuganoLivingLab (L*3) promosso dalla Città in collaborazione con l’USI e volto a promuovere e facilitare l’innovazione digitale e tecnologica. Oppure, più semplicemente, sviluppando ulteriormente il sito pdcomlugano.ch per consentire a ciascuno di approfondire le sue parti. Il sito potrà evolvere e diventare a tutti gli effetti la sezione digitale del PDcom, aperta ed accessibile a tutti in ogni momento. Nel sito sarà possibile consultare il Piano e le sue carte in modo interattivo, facilitandone la lettura e l’approfondimento puntuale. I dati spaziali offriranno la possibilità di interagire ed interrogare i contenuti, offrendo informazioni specifiche e puntuali.

In definitiva, il PDcom ambisce anche ad implementare nuove modalità di comunicazione e concertazione pubblica sul “fare Città”.

5.2 PARTE STRATEGICA

La parte strategica è il cuore del PDcom ed è composta come detto da due livelli che si completano. Il primo livello è costituito dalla “Visione”, descritta attraverso quattro “Immagini” della Città:

- Città di paesi e quartieri
- Città paesaggio
- Piccola Città globale
- Città territorio resiliente

Per ogni Immagine sono definiti alcuni “Obiettivi prioritari”.

Il secondo livello è più articolato e comprende innanzi tutto quattro “Temi”:

- Rigenerare la Città e le sue centralità
- Realizzare una rete di spazi aperti;
- Ripensare le mobilità urbane;
- Progetto dell’energia e della resilienza.

Vi è inoltre un quinto tema – denominato “I luoghi sensibili e i luoghi strategici” – con una connotazione particolare in quanto risponde ad esigenze derivanti dal Piano direttore cantonale (scheda R6) e dal PAC.

I Temi sono poi accompagnati dagli “Spazi strategici” di sviluppo territoriale, che definiscono ambiti specifici e prioritari per la realizzazione della Visione (l’insieme della quattro “Immagini”). Il loro carattere trasversale e selettivo rispetto ai Temi individua i luoghi cruciali del mutamento, da indagare con maggiore precisione e da costruire come operazioni complesse di trasformazione urbana.

Gli “Spazi strategici” propongono quindi trasformazioni che possono agire come leve e punti di forza della “Visione” e della sua messa in opera. Gli “Spazi strategici” sono cinque:

- una maglia di assi forti del trasporto pubblico;
- il Campus Cassarate;
- il Lungolago e il centro antico;
- il Pian Scairolo in Città;
- il Parco del Ceresio.

Come già detto, gli Spazi strategici e i quattro Temi costituiscono di fatto il “Piano” del PDcom anche in senso cartografico. A ogni Tema e a ogni Spazio strategico corrisponde infatti una carta in scala.

Le quattro Immagini

La Visione e le quattro Immagini rendono tangibile la “grande trasformazione” che Lugano sta attraversando e che nei prossimi anni prenderà, secondo le ipotesi del piano, la forma di un “progetto della Transizione” ecologica, spaziale e socioeconomica. Le quattro Immagini indicano una traiettoria per Lugano all’orizzonte 2050. Le immagini, soprattutto se collettive, contengono una forte carica progettuale, hanno la capacità di s/muovere, se condivise; spingono la Città in una direzione definita, pur rimanendo aperte e lasciando spazio a precisazioni e modifiche successive.

Immagine 1: Lugano Città di paesi e quartieri

A seguito delle aggregazioni, Lugano è divenuta, per estensione, la seconda Città più vasta della Svizzera (fra le dieci più grandi): oggi Lugano ha una superficie di 75.8 kmq; nel 1972, dopo la prima aggregazione tra Lugano, Castagnola-Cassarate e Brè-Aldesago la superficie del Comune era di 11.6 kmq (ca. 1/7 rispetto ad oggi). I villaggi plasmano il paesaggio con il quale creano un’identità specifica. I nuclei dei villaggi attorno a Lugano sono in gran parte ancora ben conservati e molti di essi presentano tuttora una grande qualità come spazio di vita e d’incontro.

Una Città che si espande per incorporazione del territorio limitrofo – così è nata la Nuova Lugano – deve porre al centro del suo PDcom il tema dell’integrazione territoriale. All’incorporazione, che è un ‘fatto amministrativo’, deve seguire una riorganizzazione spaziale che costruisce la nuova Città, che fa funzionare il sistema insediativo compreso nei nuovi confini come un sistema integrato. Trasformare Lugano da ‘fatto amministrativo’ a ‘fatto territoriale’ è un obiettivo fondamentale del PDcom e funzionale alla realizzazione della visione complessiva di “Lugano 2050”.

Sebbene sia evidente l’importanza del centro di Lugano a livello regionale, svizzero e internazionale, i paesi e i quartieri sono altrettanto importanti. Dalla Val Colla a Figino, il PDcom rivela la grande continuità lineare dello spazio urbano luganese e, allo stesso tempo, la sua nuova struttura spaziale composta di paesi e quartieri. Lugano ripensa ogni sua parte: promuove servizi diffusi e infrastrutture sociali innovative, definisce un progetto integrato di mobilità, sostiene il piccolo commercio di prossimità e rivitalizza Lugano a Lago, come “centro da vivere”; nuove “Costellazioni di quartieri e paesi” ridisegnano solidarietà e complementarità territoriali. Per ognuna di esse il PDcom suggerisce strategie integrate di rigenerazione per un progetto diffuso di Transizione ecologica e socioeconomica.

Le “Costellazioni” permettono di dare forma alle densità relazionali – relazioni culturali, economiche, ambientali – che sono contenute nei confini amministrativi dei vecchi comuni e propongono una soluzione al problema di gestire i temi dell’incorporazione di un territorio complesso ed eterogeneo.

Le “Costellazioni” diventano un livello di pianificazione e progettualità fondamentale, per il quale definire obiettivi e proporre azioni.

La diversità e la ricchezza delle diverse forme di urbanità luganesi sono un pregio esteso a tutto il suo territorio e all’agglomerato, con il quale Lugano tesse relazioni continue e di forte integrazione. Le Costellazioni, ad una scala intermedia tra PDcom e singolo paese o quartiere, potranno strutturare un vero “progetto delle differenze” in una Città-territorio che deve oggi essere ripensata in relazione al nuovo rapporto tra abitazione e lavoro, tra mobilità ed accessibilità, prossima alla natura e che deve poter offrire cultura, servizi ed occasioni di svago. Vale a dire un progetto che riguarda la mobilità, la mescolanza funzionale, le infrastrutture sociali, il paesaggio, l’energia e l’acqua e che si confronta ed integra al resto dell’agglomerato.

Il territorio di Lugano è in tutta evidenza complesso. Si tratta di un sistema insediativo con un’elevatissima granularità e differenziazione interna. Per declinare questi caratteri e per raggiungere gli obiettivi di “Lugano 2050” il PDcom propone la categoria della “Costellazione” come unità di analisi e progetto: per l’interpretazione delle interdipendenze territoriali attuali, in nuce e desiderate.

“Lugano 2050” è allora una Città multi-nodale che si articola per “Costellazioni”, ovvero parti che sono esse stesse territorialmente complesse: l’unità territoriale alla quale organizzare il decentramento del processo politico informale, della partecipazione e discussione della comunità locale coinvolta nella costruzione del PDcom e nella gestione dell’adeguamento dei Piani regolatori. Sono le unità territoriali che permettono di governare la complessa granularità del territorio luganese.

Immagine 2: Lugano Città Paesaggio

Lugano è una “Città paesaggio”: la vicinanza del lago e delle montagne, con la loro bellezza costantemente in dialogo, la valle del Cassarate, i versanti collinari e le valli montane strutturano un paesaggio di altissima qualità. Una Città dove i paesaggi sono costruiti e abitati, caratterizzati da una relazione specifica tra territorio e nucleo: si abita accanto al vigneto terrazzato o in prossimità della selva castanile, il bosco entra in Città, il lago è l’orizzonte e insieme paesaggio domestico. Lo spazio aperto di boschi, maggenghi, terrazzamenti e frammenti di pianura copre l’estesa area montana e si ramifica lungo i crinali e i corsi d’acqua fino a toccare il tessuto urbano. Una nuova riflessione sulla coesistenza tra ecosistemi produce nuove prossimità tra spazio dell’abitare e paesaggio.

Il territorio insediato ed il territorio non insediato si sono costruiti storicamente insieme, i terrazzamenti insieme ai villaggi sui versanti, le selve castanili in prossimità dei villaggi, le rive del lago insieme allo sviluppo della Città e le sponde canalizzate del Cassarate insieme alla sua periferia. Tutto il territorio è stato, in un modo o in un altro, modificato e trasformato. La pressione sul paesaggio luganese, grande capitale collettivo, è alta: l’impoverimento biologico, ecologico ed estetico è ancora in atto, così come la riduzione delle superfici agricole, l’abbandono degli alpeggi, l’imboschimento, la perdita di ambienti pregiati per la biodiversità, la generale diminuzione della diversità del paesaggio e del patrimonio rurale tradizionale.

Le analisi retrospettive hanno evidenziato qualità e debolezze delle politiche paesaggistiche finora adottate, che dovranno, in futuro, tutelare e valorizzare con maggiore determinazione le emergenze e le peculiarità paesaggistiche del territorio luganese in tutta la sua estensione.

A Lugano non vi sono aree totalmente selvagge (“wilderness”), come ad esempio in alcune valli laterali del Locarnese o della Leventina. La biodiversità è strettamente legata alla mano dell’uomo, tuttavia i Denti della Vecchia - già oggi riserva forestale - e tutto l’ampio pendio sovrastante le cantine di Caprino e in parte di Gandria (prevista riserva forestale) potrebbero far parte di questo tipo di natura.

Il PDcom propone un approccio trasversale e transdisciplinare, in cui la relazione tra territorio insediato e non insediato è riconcettualizzata: i paesaggi sono i luoghi nei quali molte e diverse trasformazioni sono avvenute nel tempo, sono costruiti e abitati. Una nuova riflessione sulla coesistenza tra i diversi paesaggi e tra eco-sistemi produce nuove prossimità tra paesaggio multifunzionale e spazio dell’abitare.

Il riconoscimento di “entità paesaggistiche” permette di stabilire un linguaggio comune che trascende i particolarismi e riunisce l’intero comparto geografico in una lettura e interpretazione univoca e coerente. Queste entità formano, nel loro insieme, il paesaggio luganese. Non sono separate tra loro, ma sempre interconnesse: l’entità delle foreste circonda la Città e la penetra con boschetti naturali e di svago, spesso lungo l’acqua; le selve castanili lambiscono i confini dei boschi fitti, assumendo la nuova funzione di parchi di svago nelle parti meno dense della Città, giardini produttivi e riserve di biodiversità si collocano ai margini della Città densa. L’entità degli alpeggi, maggenghi, pascoli e prati secchi si interva a quella delle foreste, in un alternarsi di spazi di luce e spazi d’ombra perché fauna e flora possano prosperare in equilibrio con le attività di agricoltura estensive tipiche della zona. Scendendo di quota, l’entità delle foreste svolge il ruolo di fascia di transizione insieme all’entità dei paesaggi terrazzati, dando vita a paesaggi di estrema qualità e bellezza ma anche di grande rilevanza per la prevenzione dei pericoli naturali; infatti la stabilizzazione superficiale e protezione dei terrazzamenti in erosione costituiscono le strategie fondamentali per la conservazione di queste entità, concorrendo alla buona gestione, al mantenimento del bosco e del reticolo idrografico nel pieno rispetto delle loro funzioni ecologiche. L’entità del paesaggio fluviale interconnette le entità precedenti e quella del paesaggio lacustre; la conservazione e la cura dei paesaggi fluviali e lacustri, in funzione dei pericoli naturali, combinate con una particolare attenzione alle esigenze di svago, di protezione dell’ambiente e della biodiversità sotto forma di valorizzazione, gestione integrata e utilizzo sostenibile della risorsa acqua, garantiscono la resilienza e lo sviluppo sostenibile del territorio urbano e non. Infine, ma non di minor importanza, l’entità degli orti comunitari propone una varietà di spazi che contribuisce al consolidamento della rete degli spazi aperti e di relazione sociale, alla continuità di percorsi ciclo-pedonali e alla valorizzazione del patrimonio verde ereditato dalle più recenti aggregazioni comunali.

Il grande patrimonio delle entità paesaggistiche ha un valore inestimabile per la Città e i suoi abitanti; con una valorizzazione attenta e coordinata potrà fungere da connettivo ecologico, culturale, sociale ed economico di Lugano: non solo all’orizzonte 2050, ma per i secoli a venire.

Immagine 3: Lugano Piccola Città globale

L'immagine della "piccola Città globale" contiene innumerevoli potenzialità ed ambizioni. Una piccola Città globale è una Città che, nonostante le sue dimensioni, occupa un posto nell'immaginario collettivo nazionale ed internazionale. Lugano piccola Città globale è oggi un progetto. L'espressione "Città globale" è entrata nel campo degli studi urbani negli ultimi decenni per distinguere le Città che sembrano prosperare economicamente nel nuovo regime degli scambi e delle relazioni internazionali. Le altre erano le "Città globalizzate", che subivano la globalizzazione: su di esse il nuovo regime aveva profondi effetti negativi. Gli effetti territoriali della globalizzazione sono stati discussi soprattutto con riferimento a Città (e territori) che avevano un evidente profilo globale, e queste erano le grandi (veramente grandi) Città. Certamente Londra, Parigi, New York erano da considerare "Città globali" piuttosto che "Città globalizzate". Ma Città come Milano, Berlino, Barcellona e simili erano in dubbio che lo fossero, non potendo offrire, proprio per le loro dimensioni, le economie di scala che settori ritenuti decisivi nell'era della globalizzazione, come la finanza, i media, la pubblicità (il marketing) necessitano per "ancorarsi a un luogo".

Il discorso condotto sulle conseguenze territoriali della globalizzazione aveva il difetto di ciò che è stata definita la prospettiva zenitale: si prendevano in considerazione soltanto i grandi sistemi urbani, quelli che si vedono osservando il territorio dall'alto. Da un'osservazione più attenta delle dinamiche territoriali emerge tuttavia che esistono anche "piccole Città globali", con i caratteri di una Città globale, in equilibrio in un sistema di relazioni economiche globali. Per diverse ragioni, Lugano può essere considerata una "piccola Città globale". Lo è sicuramente stata in alcune fasi della sua storia, come hub finanziario internazionale, come luogo turistico e accogliente, avamposto del Mediterraneo prossimo alle Alpi. Si è retta su un immaginario collettivo assai più vasto delle dimensioni del suo territorio. Lugano non è solo un'immagine da cartolina: riguarda la qualità della vita, la valorizzazione dei paesaggi, il ripensamento della base economica e produttiva del territorio. Si tratta di individuare, nello spazio luganese, le potenzialità che potrebbero riportare la Città ed il suo territorio ad essere attrattivi e presenti nell'immaginario collettivo anche internazionale, un riferimento, nonostante la sua dimensione contenuta. Il PDcom riflette su ciò che caratterizza una piccola Città globale come Lugano, sui dispositivi che contrassegnano la sua struttura. L'evoluzione di Lugano è caratterizzata attualmente da tre elementi principali.

Lugano parte integrante dell'area metropolitana di Milano

La situazione di frontiera e le relative dipendenze da evoluzioni internazionali (in particolare il tasso di cambio, la libera circolazione delle persone e il contesto normativo delle relazioni con l'Italia e l'UE) costituiscono il maggior elemento caratterizzante il territorio ticinese e la Città di Lugano. Le relazioni economiche tra il Ticino e l'Italia sono complesse e non tutte prevedibili; il contesto amministrativo è in costante evoluzione (non da ultimo l'imposizione di imprese e privati).

Le grandi opere e l'accorciamento delle distanze

Il nuovo collegamento NFTA (Nuova ferrovia transalpina conosciuta con il nome di Alptransit, grazie in particolare ai trafori ferroviari del San Gottardo e del Monte Ceneri) ha ridotto in modo significativo i tempi di percorrenza verso aree economiche importanti della Svizzera tedesca (Zugo e Zurigo) e verso gli altri poli ticinesi (Bellinzona e Locarno). Il potenziamento infrastrutturale, di per sé positivo (nel campo dei collegamenti merci-persone tra resto della Svizzera e Ticino, del turismo e favorendo una minore dipendenza dall'uso dell'automobile), ha creato dinamiche anche negative, ad es. di trasferimenti aziendali verso altri centri o spostamento di domicilio verso aree meno costose o che rispondono meglio alle aspettative personali. Va detto che queste dinamiche sono difficilmente isolabili da tendenze globali (ad es. dinamiche settoriali, in particolare la perdita di importanza del settore finanziario), che non si sono ancora definitivamente assestate. Va infine ricordato che Alptransit è ancora oggi un progetto incompleto, in particolare per quanto riguarda il proseguimento verso nord e verso sud, che la Città sostiene pienamente.

Lugano e la Città Ticino

I principali centri cantonali funzionano sempre più come sistema unico, a maggior ragione con l'accorciamento dei tempi di percorrenza tra Lugano, Locarno e Bellinzona. Alcuni spostamenti, soprattutto demografici sono conseguenti a questo nuovo sistema. Con la Città Ticino si sta costruendo una nuova logica territoriale, nella quale i limiti tra le regioni sono più fluidi, per quanto concerne le dinamiche sia economiche, sia demografiche. Ad oggi, le prospettive di Lugano sono quindi caratterizzate da una forte incertezza. In una visione di medio termine si possono esprimere le seguenti considerazioni. Lugano per la sua collocazione nel territorio dispone di premesse favorevoli per una crescita economica e demografica (moderata) nei prossimi vent'anni. Il processo di assestamento del settore finanziario con ogni probabilità non si è ancora completato e la sostituzione dei relativi servizi si riflette in particolare sul centro. In prospettiva si aprono opportunità per l'insediamento di nuove attività. Le ulteriori opportunità della città sono legate a settori in crescita quali la sanità, l'insegnamento, la ricerca, l'informatica e potrebbero estendersi a nuovi settori.

La pressione attuale sul mercato di Lugano è moderata ed è poco probabile che si torni a dinamiche di forte crescita nel breve termine. Certamente, una piccola città non può contare sulle enormi economie di agglomerazione delle grandi città globali, ma ci sono altri meccanismi che rendono solida la base economica di una città, o che permettono di consolidarla. Se si osserva Lugano da questo punto di vista, si giunge alla conclusione che l'immagine della "piccola città globale" è molto utile per capirla e per delineare le politiche di regolazione della sua traiettoria di sviluppo economico e spaziale, per costruire la visione "Lugano 2050". A partire dalla visione delle Linee di Sviluppo 2018-2028, (Lugano, città innovativa, polo di riferimento fra nord e sud delle Alpi) questa *Immagine* apre ad una dimensione di influenza geograficamente più ampia.

Il ridimensionamento dei voli regionali di linea in tutta Europa impone ovunque un ripensamento degli aeroporti regionali. La riduzione dei tempi di percorrenza verso gli aeroporti internazionali di Zurigo e Milano, grazie alle gallerie di base del S. Gottardo e del Ceneri come pure al nuovo collegamento ferroviario con Varese e Malpensa Aeroporto, impone a maggior ragione una ridefinizione del ruolo dell'aeroporto di Lugano-Agno, sulla piana del Vedeggio.

Su questo punto, il PDcom non esprime una posizione netta e definitiva, alla luce delle questioni aperte al momento: da un lato l'orientamento futuro che la città vorrà dare alla gestione dello scalo e agli investimenti necessari, dall'altro la questione – di competenza principalmente cantonale – della circonvallazione Agno-Bioggio. I due temi sono ovviamente interrelati e impongono una riflessione d'insieme sul futuro della piana del Vedeggio, dell'aeroporto, del rinnovato collegamento ferroviario FLP (RTTL) e della gestione della mobilità automobilistica con l'auspicata riduzione dei problemi di attraversamento dei centri.

Per il Municipio, l'Aeroporto rimane un asset strategico della città. Deve mantenere la capacità di accogliere voli di linea e voli charter qualora compagnie aeree ed operatori turistici lo richiedano, ma non deve immettere risorse finanziarie in tali iniziative, salvo concedere “cum grano salis” le usuali facilitazioni tariffarie a chi le inizia. Deve per contro assumere pienamente il proprio ruolo di base efficiente e attrattiva per l'aviazione generale (business aviation) e salvaguardare la scuola di volo della città (Avilù), gli impieghi generati dalla manutenzione velivoli e servizi annessi, la funzionalità della base elicotteristica, mantenendo a tale scopo i propri dipendenti qualificati e assicurando un significativo indotto economico regionale.

Premesso che le decisioni finali spetteranno al Consiglio comunale, il Municipio ha incaricato un Gruppo di lavoro di funzionari interni e consulenti esterni di allestire un concetto di partenariato pubblico-privato per una suddivisione della gestione ordinaria (finanziata da tasse aeroportuali e ricavi correnti) dagli investimenti immobiliari. Per quest'ultimi si immagina una formula che – grazie ai ricavi commerciali generati da loro stessi – consenta di remunerare tanto gli investitori (da identificare tramite nuova procedura di concorso che sostituirà la “call for the expression of interests” del 2020) quanto la manutenzione aeroportuale.

Immagine 4: Lugano Città Territorio resiliente

Il concetto di resilienza è fondamentale per comprendere la Transizione in atto e le misure di mitigazione e di adattamento al cambiamento climatico necessarie. L'esteso territorio di Lugano è fortemente sollecitato in tal senso. Si tratta di sviluppare strategie che consentano al territorio di adattarsi in modi flessibili alle nuove condizioni.

Nell'agosto del 2019 il Consiglio federale ha deciso di ridurre entro il 2050 le emissioni di gas serra in Svizzera a un saldo netto pari a zero. Si tratta, a Lugano, di implementare questa Transizione con una visione globale, per quanto limitata alle possibilità di intervento su scala comunale.

Energia ed emissioni

Il fabbisogno totale di energia finale per il comfort e il calore di processo è stato di 923.9 GWh nel 2018. Con 14,6 MWh/a*persona, il fabbisogno di calore pro capite nella Città di Lugano è stato in linea con la media svizzera di 14,0 MWh/a*persona (secondo l'UFE 2013a). Il 96% del calore è stato generato con combustibili fossili, molto bassa quindi la quota delle fonti energetiche rinnovabili nella produzione (4%), molto inferiore rispetto alla media nazionale di circa il 26% (UFE 2013). I margini di crescita nell'impiego di fonti rinnovabili sono pertanto molto importanti.

Il fabbisogno di calore dipende principalmente dall'età del parco immobiliare e dalla struttura economica. Gli edifici costruiti prima del 1980 hanno un elevato consumo specifico di energia, fino ad oltre il doppio dei requisiti attuali per i risanamenti; il margine è ancora maggiore se confrontato con la nuova edificazione. Il fabbisogno di calore potrebbe essere ridotto almeno della metà se queste proprietà fossero risanate energeticamente.

La Città di Lugano dispone quindi di un grande potenziale per ridurre il fabbisogno di riscaldamento del suo territorio, rinnovando il proprio patrimonio edilizio e sostituendo i combustibili fossili, soprattutto l'olio da riscaldamento, con fonti di energia rinnovabile. Il fabbisogno di calore nel settore lavorativo è fortemente influenzato dalla crescita economica, dai cambiamenti strutturali e dalle innovazioni tecniche. Nonostante l'attuale potenziale di efficienza, questa evoluzione è difficile da valutare. Nella produzione di calore, si registra una crescente tendenza a sostituire i combustibili fossili con l'elettricità.

Per quanto riguarda le emissioni di gas a effetto serra dovute alla fornitura di calore ed elettricità, la Città di Lugano, con una produzione pro capite di 5,3 tonnellate di CO₂ equivalente all'anno, è leggermente al di sopra del valore medio delle emissioni in Svizzera (5,1 tonnellate di CO₂ eq. /anno*persona). Se si include anche la mobilità, le emissioni risultano di 9.5 tonnellate di CO₂ equivalente all'anno e a persona. A partire dal tema della riduzione delle emissioni di CO₂ (emissioni dirette e indirette) osserviamo con occhi diversi il vasto retroterra luganese e le sue grandi aree boschive, il lago con il suo effetto mitigante, la topografia, i suoli impermeabili da riaprire, il consumo del terreno agricolo, i rischi "naturali" che riguardano la stabilità dei terreni e l'acqua (le inondazioni e la rete di sorgenti), i microclimi, l'inquinamento atmosferico e acustico. Le mappe delle aree non edificate comprese entro i perimetri oggi edificabili mostrano le molte contraddizioni di un modello urbano che appartiene al passato.

Gli Obiettivi

Di seguito si elencano i singoli Obiettivi, suddivisi per ognuna delle quattro Immagini.

Obiettivi legati all'Immagine 1 "Lugano Città di paesi e quartieri"

- Mettere in atto un funzionamento del territorio luganese per costellazioni di Paesi e Quartieri
- Rafforzare un progetto integrato di mobilità e di servizi diffusi
- Sostenere la rigenerazione diffusa e la creazione di spazi pubblici di qualità, con la valorizzazione dei nuclei antichi e dei centri civici
- Promuovere infrastrutture sociali innovative e sostenere attività economiche e culturali di prossimità

Obiettivi legati all'Immagine 2 "Lugano Città Paesaggio"

- Verso l'aumento delle infrastrutture verdi urbane
- Verso la continuità di tutte le funzioni forestali
- Verso la salvaguardia degli alpeggi, dei maggenghi, dei pascoli e dei prati secchi, e il recupero delle selve castanili
- Verso la conservazione, il recupero e il mantenimento dei paesaggi terrazzati
- Verso una rete di orti comunitari e agricoltura di prossimità
- Verso il ripristino del paesaggio fluviale
- Verso delle rive lacustri accessibili e multifunzionali
- Verso dei cimiteri-giardino

Obiettivi legati all'Immagine 3 "Lugano Piccola Città globale"

- Città pilota della transizione ecologica e sociale
- Polo di formazione e ricerca
- Polo culturale e congressuale che investe su lungolago e centro antico
- Capitale svizzera della cultura mediterranea
- Città-parco
- Città accogliente
- Città accessibile a tutti

Obiettivi legati all'Immagine 4 "Lugano Città Territorio resiliente"

- Verso un territorio a zero emissioni
- Verso un bilancio neutro di quartiere e di costellazione
- Verso il No net land take
- Verso un nuovo equilibrio modale
- Verso la riduzione delle isole di calore e una nuova gestione dell'acqua
- Verso una filiera corta della gestione forestale
- Verso un nuovo patto Città-Natura

Per la descrizione dei singoli obiettivi si rimanda alla documentazione del PDcom.

I Temi

Per raggiungere gli Obiettivi correlati alle quattro Immagini, il PDcom propone una serie di strategie suddivise secondo quattro Temi già citati in precedenza. Ogni tema è illustrato da una carta tematica con relativa legenda.

Di seguito si propone una breve descrizione dei quattro Temi. Per un'esposizione più completa si rimanda alla documentazione del PDcom.

Rigenerare la Città e le sue centralità

La Città è una "risorsa rinnovabile", oggetto di rigenerazione e riuso continui. La carta tematica fa emergere le diverse occasioni e modalità della rigenerazione urbana, intesa come progetto complessivo per Lugano2050: le aree del recupero, della conservazione e riattivazione; le aree dell'adeguamento; le aree della riqualificazione e ristrutturazione con un'attenzione particolare alle piane (piana del Cassarate, Pian Scairolo e Piano della Stampa), ai centri civici delle Costellazioni di paesi e quartieri e agli assi forti del trasporto pubblico.

Realizzare una rete di spazi verdi

Dall'asta principale del Cassarate, risalendo i versanti fino al futuro Parco del Ceresio, o lungo la roggia del Pian Scairolo, il nuovo sistema di aree verdi diventa elemento strutturale e strutturante di Lugano2050. In stretta relazione con la rete della mobilità lenta e del trasporto pubblico, le aree verdi partecipano alla mitigazione delle temperature più elevate (isole di frescura), all'assorbimento delle acque piovane grazie ad operazioni di demineralizzazione dei suoli e conferiscono all'urbanità luganese una qualità speciale, radicata nella diversità dei suoi paesaggi. Il sistema di spazi verdi che il PDcom propone valorizza i parchi e gli spazi verdi esistenti e ne aumenta la presenza con nuove aree permeabili e alberature urbane a completamento di quelle esistenti.

Ripensare le mobilità urbane

Tra i grandi temi della transizione ecologica e sociale, la trasformazione del modo di muoversi e di attraversare la Città e il territorio avrà un ruolo fondamentale nel disegno e nel funzionamento di Lugano2050. Il PDcom propone di rafforzare il trasporto pubblico e di investire nella mobilità lenta. Il pedone, la sua velocità e presenza sono al centro delle strategie proposte.

Progettare la resilienza

È necessaria una transizione ecologica e socioeconomica attraverso la rigenerazione e la valorizzazione del vasto territorio di Lugano. Progettare la resilienza significa realizzare misure concrete atte a mitigare ed adattarsi ai cambiamenti climatici in atto. Affrontare il progetto della Transizione porta a riorientare molte delle politiche, delle strategie e dei modi di costruire la Città – coordinate in particolare con il Piano energetico comunale in corso di elaborazione, e tenendo comunque sempre conto del Piano finanziario. I principi fondamentali di questo progetto mirano alla riduzione dei consumi pro capite, ottenuta anche tramite l'aumento dell'efficienza energetica e la decarbonizzazione del sistema energetico.

I luoghi strategici e sensibili

Ai quattro temi illustrati sopra se ne aggiunge – come già anticipato – un quinto che risponde in modo specifico alle esigenze poste dal Piano direttore cantonale, che impone ai comuni di verificare il dimensionamento delle zone edificabili secondo il metodo descritto nella scheda R6. La Scheda prevede, inoltre, di immaginare lo sviluppo territoriale e urbanistico attraverso l'elaborazione di un Programma d'azione comunale per lo sviluppo insediativo centripeto di qualità (PAC). Il PAC fornisce la base per l'adeguamento dei Piani regolatori.

Il PDcom risponde anche a questo compito e identifica a tale scopo i luoghi strategici e quelli sensibili ai sensi della Linea guida cantonale per l'elaborazione del PAC. Lo scopo principale è non solo contribuire alla protezione del patrimonio esistente o individuare aree particolarmente fragili, ma anche stabilire dove ricalibrare, se necessario, le potenzialità edificatorie.

Sono Luoghi sensibili quelli in cui le potenzialità edificatorie concesse sollevano problemi d'ordine paesaggistico, urbanistico, ambientale e funzionale, ad esempio nei pressi di nuclei, di beni culturali, lungo le rive dei laghi ecc. Tali luoghi sono in principio da preservare.

Il piano identifica i luoghi sensibili secondo due principali categorie: quelli naturalistico-ambientali e quelli architettonico-urbanistici.

Luoghi sensibili sotto il profilo naturalistico e ambientale

Gli spazi di vita dell'uomo e gli spazi naturali sono soggetti a potenziali pericoli: il territorio di Lugano, così articolato, non fa eccezione. Vi sono pericoli naturali di vario genere, in particolare legati alle acque, a processi di erosione, crollo e scivolamento. La sensibilità di alcuni luoghi può inoltre essere legata ai contenuti naturalistici e/o alla valenza paesaggistica, per esempio le rive dei laghi, le sponde dei corsi d'acqua e altri luoghi o elementi naturali di spicco all'interno delle zone edificabili.

Luoghi sensibili dal punto di vista architettonico-urbanistico

Gli insediamenti che presentano un'elevata qualità dal punto di vista urbano, storico-culturale, sociale e identitario, contribuiscono alla qualità della vita di una Città, di un paese, di un quartiere. Il PDcom identifica questi contesti come luoghi sensibili dal punto di vista architettonico-urbanistico.

Questi luoghi sono in particolare:

- i comparti caratterizzati dalla presenza di beni culturali protetti oppure da impianti, edifici, oggetti le caratteristiche dei quali, storiche, architettoniche, urbanistiche o culturali, qualificano come elementi identitari e di memoria;
- i quartieri che si distinguono per ordine, struttura urbanistica, qualità degli spazi pubblici e del verde urbano (alberature, giardini, parchi), bellezza e qualità di vita (ad es. i nuclei antichi, o i quartieri ottocenteschi).

Sono Luoghi strategici quelli ben allacciati al trasporto pubblico (esistente o previsto), dotati di servizi e infrastrutture alla popolazione e all'economia, lungo i principali assi urbani e nei centri. È qui che va posto il maggior sforzo nella rigenerazione dei tessuti esistenti, nella ristrutturazione urbanistica di quartieri vetusti e nella riconversione e recupero di aree dismesse. In sintesi, è qui che va promosso lo sviluppo centripeto di qualità. Questo sviluppo non può basarsi tuttavia su una strategia orientata alla densificazione in meri termini quantitativi (aumento indici edificatori). Si tratta in primo luogo di pensare la densificazione come occasione di rigenerazione e di miglioramento dello stato attuale, con un approccio attento alla qualità degli spazi pubblici che meritano maggiore cura e investimenti. Un quartiere denso senza qualità degli spazi pubblici è un quartiere anonimo e poco vissuto. In secondo luogo, si tratta di valutare gli indici dei piani attuali che all'interno dei luoghi strategici sono in genere già sufficienti a permettere l'evoluzione di queste parti nella direzione di uno sviluppo centripeto di qualità. Solo in pochissimi casi si tratterà di aumentare questi indici o di modificare le funzioni previste.

Il PDcom considera strategici i luoghi connotati dalle seguenti caratteristiche, differenziate a seconda del contesto e della Costellazione:

- nei contesti a bassa densità e di retroterra, i luoghi strategici sono costituiti dalle "centralità" nelle quali si possono trovare alcuni servizi per la collettività e spazi di incontro. Sono i Centri civici delle Costellazioni.

- nelle aree periurbane, i luoghi strategici sono di regola i centri dei paesi (Centri civici di Costellazione), allacciati al trasporto pubblico e dotati di servizi ad uso quotidiano (esercizi pubblici, commerci, sportelli postali e bancari, istituti scolastici, farmacie, spazi per coworking e spazi associativi-ricreativi e sportivi, ecc.).
- nella parte centrale della piana e nelle fasce pedemontane i luoghi strategici sono individuati nelle aree ben servite dal trasporto pubblico e dalla rete di mobilità lenta, oltre che nei Centri civici.

Inoltre, il PDcom individua alcuni comparti che costituiscono delle singolarità emergenti che necessitano di particolare attenzione: Cornaredo, l'area di Campo Marzio Nord, Pian Scairolo e il piano della Stampa. Si tratta di luoghi che trovano una chiara relazione con alcuni degli Spazi strategici proposti dal PDcom, come il "Campus Cassarate" e "Pian Scairolo in Città" e nei quali le pianificazioni adottate prevedono già trasformazioni importanti, legate a progetti di riqualificazione, densificazione, sostituzione, ristrutturazione e cambi d'uso.

Anche il Piano della Stampa è un'occasione da valutare attentamente. In prospettiva di una futura revisione della pianificazione, permette di affrontare il nodo sensibile, a Lugano, della realizzazione di spazi per i giovani in prossimità delle nuove attrezzature sportive al Maglio e in continuità con lo spazio strategico Campus Cassarate. Anche qui, come nel caso di Pian Scairolo, questo luogo strategico potrà accogliere una maggiore articolazione funzionale, nuovi spazi pubblici in prossimità del fiume e puntuali densificazioni coerenti agli obiettivi proposti dal PDcom.

Infine, i centri antichi e i nuclei tradizionali sono per loro natura ambienti di pregio che connotano l'immagine di un territorio e ne segnalano la continuità umana e culturale nel tempo. In quest'ottica sono considerati luoghi sensibili, pur non ponendo di regola problemi di eccesso di potenzialità edificatorie. Tuttavia, per posizione e ruolo all'interno del territorio comunale, sono nel contempo luoghi strategici, da rivitalizzare e sostenere in termini di servizi e attività, oltre che residenziali. Il piano riconosce questa doppia valenza dei centri antichi e dei nuclei tradizionali. La carta dei luoghi strategici e sensibili mostra la loro geografia nel territorio comunale.

Gli Spazi strategici

Gli Spazi strategici definiscono ambiti specifici e prioritari per la realizzazione della Visione del PDcom. Il loro carattere trasversale e selettivo rispetto ai Temi individua i luoghi cruciali del mutamento, da indagare con maggiore attenzione e precisione. Gli Spazi strategici propongono trasformazioni che possono agire come leve e punti di forza della Visione e della sua messa in opera.

Di seguito si propone una breve descrizione dei cinque Spazi strategici. Per un'esposizione più completa si rimanda alla documentazione del PDcom.

Una maglia di assi forti del trasporto pubblico

La realizzazione di una Maglia di assi forti del trasporto pubblico è il punto di partenza della ristrutturazione e della riqualificazione della Città di Lugano, dei suoi tessuti edilizi e degli spazi pubblici. La Maglia potrà costruirsi in modo incrementale; porta con sé misure che interessano la mobilità, ma anche altre di tipo funzionale ed urbanistico.

Il disegno della Maglia di assi forti si pone in continuità con quanto già messo in opera dalla Città, i progetti in corso o in discussione, confermando alcune scelte già intraprese riguardo ai tracciati e alle fasi di realizzazione e suggerendo alcuni miglioramenti. La Maglia collega tutte le zone più densamente abitate e le funzioni urbane strategiche.

Il Campus Cassarate

Dalla foce al piano della Stampa ed oltre, il Campus Cassarate, al centro della piana ricca di luoghi da riqualificare e ristrutturare, organizza all'orizzonte 2050 un insieme di spazi dedicati all'insegnamento, alla ricerca, al verde e allo sport, alla mobilità attiva (pedonale e ciclistica) lungo lo spessore verde e blu del Cassarate. Il Campus offrirà occasioni di sviluppo ad Università, SUPSI e attività di ricerca, sport e start-up, connettendo il territorio montano al lago grazie ai suoi spazi verdi attrezzati e rinaturalizzati.

In molti riferimenti internazionali, tra tutti Cambridge e Harvard square, i campus non sono oggetti autonomi e distinti dalla Città: la Città è parte costitutiva del Campus; i suoi spazi pubblici più rappresentativi sono legati alla presenza dell'università. In quest'ottica, il PDcom propone di cogliere la grande occasione offerta dall'asta del Cassarate - già luogo centrale per alcune sedi universitarie - e dalle trasformazioni che la stanno interessando, per costruire un Campus urbano capace di estendersi lungo tutta la piana.

Il lungolago ed il centro antico

Il lungolago e il centro, grazie alla loro incisiva impronta paesaggistica e centralità, sono gli spazi che qualificano in modo più forte l'immagine di Lugano. Entrambi sono stati protagonisti di un lungo susseguirsi di ruoli, usi, significati e configurazioni. Oggi il centro di Lugano per varie ragioni ha perso una parte della sua attrattività: ne è conseguito un processo di abbandono, non troppo visibile, ma presente, anche a causa della contrazione del settore finanziario e delle banche, che porta con sé anche la perdita di abitanti (oggi vi risiedono circa 800 persone).

Nella sfida di rilanciare la sua immagine, la Città ha intrapreso un importante percorso progettuale, del quale i mandati di studio paralleli (MSP) per il comparto del lungolago e del centro Città (2021) sono il contributo più significativo. Il PDcom supporta tutti i principali temi avanzati da questo confronto, in particolare la necessità di ridurre il traffico veicolare lungo il lago e la più ampia pedonalizzazione del centro, il miglioramento della fruizione delle rive e della passeggiata lungo l'intero golfo, la riqualificazione del Piazzale ex-scuole quale nodo intermodale e spazio pubblico di qualità.

Il PDcom sostiene inoltre la rivitalizzazione (abitativa ed economica) del centro, favorendo la reintegrazione di residenze e facilitando i cambi di destinazione, il rafforzamento del ruolo culturale e delle diverse istituzioni ed attività che ne fanno parte.

Insieme, Lungolago e Centro antico devono tornare ad essere il luogo rappresentativo della Città, un luogo vivo dove poter lavorare ed abitare, un luogo attivo durante tutto l'arco della giornata e delle stagioni.

Pian Scairolo in Città

Ripensare il Pian Scairolo, come propone il Piano regolatore intercomunale (PR-CIPPS), è certamente necessario. Questa parte di Città, indicata dal Piano Direttore cantonale come polo di sviluppo economico, quindi destinata prevalentemente ad attività lavorative ad alto valore aggiunto, è caratterizzata da una forte presenza di insediamenti artigianali, commerciali, industriali e terziari, disposti in modo disordinato da un punto di vista urbanistico e rispetto agli insediamenti situati lungo i due lati della piana.

Il PR-CIPPS pone alcuni temi fondamentali per la riqualificazione dell'area, che il PDcom appoggia fortemente:

- l'identificazione della roggia Scairolo come principale asse verde (e blu) ordinatore, lungo il quale andrà valorizzato e riqualificato il fronte urbano costruito e potrà svilupparsi una linea forte del trasporto pubblico svincolata dal resto della maglia stradale;
- il mantenimento delle aree verdi sulla sponda destra della roggia con un meccanismo che incentiva la riorganizzazione di ciò che è già edificabile, al fine di concretizzare in modo incrementale un parco della roggia che si sviluppi da Pambio a Barbengo.

Il PDcom considera inoltre l'area del Pian Scairolo come luogo fortemente strategico nello sviluppo della Città. Per questo, propone una strategia di densificazione capace di coniugare esigenze di recupero e riqualificazione, e di dare maggiore importanza al ruolo del Pian Scairolo nella redistribuzione delle unità insediative previste dagli scenari di crescita ad orizzonte 2037. La strategia investe i comparti lungo la sponda sinistra della roggia, indicativamente dal Park & Ride Fornaci, fino al distretto farmaceutico in prossimità di Barbengo.

Le ragioni che supportano questa proposta si basano innanzitutto sull'inserimento di un asse forte del trasporto pubblico, ma anche sulla necessità di incentivare la ristrutturazione dell'area e la riqualificazione dello spazio pubblico.

Infine, il settore che collega il Pian Scairolo con il centro Città di Lugano (non incluso nel CIPPS), occupato oggi da infrastrutture viarie che rispondono a un concetto di mobilità per molti versi superato, è una grande occasione di riqualificazione urbana. Ripensarlo analogamente a quanto fatto a Lugano Nord (progetto Porta Ovest) deve costituire una priorità.

Il Parco del Ceresio

La realizzazione del Parco del Ceresio interessa i territori lacustri, rurali, collinari e montani dall'alto valore paesaggistico, naturalistico e culturale. Il progetto ha una dimensione comunale e potrà essere ripreso – in gran parte - in quello più ampio per un Parco regionale del Camoghè, a carattere regionale e intercomunale. Il progetto di Parco del Ceresio, con una superficie di 6'280 ha, coprirà l'82% della superficie di Lugano (escluso il lago): ben oltre la metà del territorio. Il Parco avrà un ruolo guida nella promozione della qualità della natura, del paesaggio, dello sviluppo di un'economia sostenibile e favorirà lo sviluppo di tutto il comprensorio naturalistico di Lugano, apportando gli incentivi ed i vincoli necessari, lambendo la parte più densa dell'agglomerato urbano con punti di ingresso attrezzati, denominati "Porte del Parco".

Il Parco rafforzerà la qualità del comprensorio montano e collinare e delle sue piccole centralità diffuse, permetterà di sperimentare la coesistenza tra usi urbani, rurali ed ecosistemi, di gestire e valorizzare il paesaggio naturale mediante l'implementazione di progetti coordinati, di rilanciare e promuovere l'agricoltura locale, i suoi prodotti e la sua attività di ricezione turistica, di migliorare l'offerta di infrastrutture per attività di svago e sportive. Permetterà, in definitiva, di assicurare ed accompagnare il rinnovo di pratiche agricole sostenibili, la produzione di prodotti alimentari sani, la salvaguardia di paesaggi, biodiversità, saperi tradizionali e patrimonio locale, nonché di garantire, anche attraverso il turismo, condizioni di vita e di lavoro attrattive per gli abitanti delle zone rurali. Permetterà di valorizzare anche i nuclei, così come tutti gli ambienti naturali e i paesaggi tramite l'elaborazione di specifici progetti di recupero.

Ad ogni Spazio strategico sono associate alcune misure, integrate e descritte nella Parte operativa.

5.3 PARTE OPERATIVA

Come anticipato al punto 4.4, la parte operativa precisa alla scala locale le strategie definite nella parte strategica ed è organizzata per "Costellazioni".

L'obiettivo di questa entità urbana, territoriale e paesaggistica è sviluppare forme di collaborazione e condivisione tra le sue varie parti (villaggi, quartieri, comparti), promuovere la formazione di centralità dotate di servizi di base che ne garantiscano l'abitabilità e che partecipino della costruzione della nuova scala urbana luganese, pensati per la società contemporanea e futura.

Garantire un buon allacciamento al centro di Lugano con il trasporto pubblico e grazie ad una rete di mobilità lenta, così come alle diverse parti del territorio, favorire la riqualificazione degli spazi pubblici, promuovere un'offerta adeguata di aree verdi, rafforzando i caratteri e la riconoscibilità di ciascuna parte, costruire condizioni di gestione oculata dei paesaggi e delle risorse naturali e rinnovabili (acqua, energia, bosco...) alla scala di ciascuna Costellazione: sono questi temi e le strategie proposte dal PDcom che i Piani regolatori dovranno precisare ed approfondire.

La Costellazione raggruppa più paesi o quartieri adiacenti (in alcuni casi anche i Comuni confinanti con i quali si auspica una collaborazione attiva), di forma/posizione orografica/paesaggi comuni, che hanno sviluppato o possono sviluppare interconnessioni, servizi, condivisioni mirate e progetti condivisi (Alleanze di Costellazione).

Il PDcom contiene indirizzi per ciascuna Costellazione, messi a punto anche con il coinvolgimento degli abitanti, le Commissioni di quartiere e con momenti di partecipazione organizzati durante l'elaborazione del piano per rispondere alle esigenze locali e per radicare nei diversi contesti la visione proposta.

Le Schede di Costellazione

Le schede si compongono innanzitutto di un'introduzione descrittiva, che inquadra il contesto della Costellazione, del suo territorio e dei suoi abitanti. Segue un testo di sintesi delle esperienze di partecipazione portate avanti durante la costruzione nel PDcom nel 2022, frutto dei 18 incontri svolti nelle nove Costellazioni.

Una seconda parte, più progettuale, evidenzia le principali criticità emerse per ciascuna Costellazione e precisa la Visione del PDcom alla scala della nuova entità: un breve paragrafo sintetizza le principali ambizioni che il PDcom individua per ciascuna Costellazione chiarendo il legame con gli Spazi strategici che l'attraversano. La relazione tra Costellazione e Spazi strategici è importante perché chiarisce la presenza, in ognuna di esse, di intenzioni allo stesso tempo locali e generali, strutturanti per il futuro di Lugano. Gli Spazi strategici avranno anche un ruolo decisivo nell'allargare, redistribuire dinamiche e risorse all'intero territorio, in funzione delle sue diverse caratteristiche e aspirazioni.

La parte conclusiva della scheda di Costellazione, le Azioni, si suddivide in quattro parti, richiamando i quattro Temi del Piano. Un elenco puntuale di misure indica proposte concrete che il PDcom individua per realizzare la Visione.

Le misure degli Spazi strategici

Oltre alle Schede di costellazione, la Parte operativa del PDcom elenca e descrive le misure prioritarie relative agli Spazi strategici (descritti al punto 5.2). Di seguito si elencano tali misure con una brevissima descrizione; per quella completa si rimanda alla documentazione del PDcom.

Una maglia di assi forti del trasporto pubblico

- Gli assi forti come vettore di riqualificazione
Dal punto di vista urbanistico, gli assi forti devono guidare gli sforzi di riqualificazione e rigenerazione dei tessuti che attraversano.
- Stazione di Lugano
Settore strategico che ha già avviato la sua trasformazione e che prevede di migliorare il servizio della mobilità pubblica su rotaia e gomma.
- Piazzale Ex-Scuole
Sarà il primo approdo scoperto in area urbana del futuro tram-treno, da riqualificare quale grande nodo intermodale e spazio pubblico multifunzionale.
- Piazza Molino Nuovo
Area da rafforzare quale centro per l'intero quartiere e luogo d'incontro nella piana.
- Comparto Ex-Posta a Viganello
Importante occasione di rigenerazione urbana, capace ad esempio di integrare la coabitazione di attività e, se necessario, di residenza, e di riqualificare gli spazi verdi a favore della popolazione.
- Centro civico Viganello
L'area lungo Via la Santa, con la presenza di attrezzature pubbliche importanti, come la scuola dell'infanzia o il nuovo complesso USI/ SUPSI, ma anche le numerose attività commerciali disposte ai piani terra del contesto urbano, ha un ruolo di centralità ancora inespreso.

Il Campus Cassarate

- Campo Marzio
L'area ha un ruolo unico e fondamentale per la Città per la sua posizione privilegiata, a contatto con il lago e il Cassarate e ad altre infrastrutture pubbliche importanti; nel settore nord la Città persegue l'obiettivo di insediare un centro congressuale.
- Asta del Cassarate
Il progetto "raggio verde" in fase di realizzazione sta ridisegnando le sponde del fiume, gli spazi pubblici e la mobilità lenta, con l'ambizione di rafforzare la connessione ecologica del fiume e moltiplicare gli usi del lungo fiume nella piana.
- Cornaredo
Il progetto Nuovo Quartiere Cornaredo mira ad una forte densificazione dell'area con destinazione residenziale e lavorativa prevalentemente terziaria. Il progetto si pone in continuità con il Polo sportivo e degli eventi (PSE) e con spazi verdi e ricreativi fra la collina di Trevano, il fiume e oltre.
- Piano della Stampa
A lungo area monofunzionale a destinazione artigianale dispone dal 2015 di un PR intercomunale (PRIPS) volto a migliorare la viabilità e ad integrare aree per attività sportive e ricreative, recuperando il paesaggio e l'ambiente.

Il lungolago ed il centro antico

- Un lungolago accessibile e libero dal traffico
La riqualificazione del lungolago può rinnovare profondamente l'immagine della Città; il tema del traffico veicolare è complesso e potrà trovare una risposta definitiva nel medio e lungo termine. Per questo è importante dare priorità alle operazioni che gradualmente alleggeriranno il traffico, ripensando il lungolago come un luogo dove poter stare.
- Il fronte nord del Centro antico e le penetranti verdi
L'asse di Corso Pestalozzi, Viale Cattaneo e Viale Cassarate merita maggiore attenzione e qualità; coerentemente con il Masterplan lungolago e centro, si propone la valorizzazione di questo asse quale "boulevard urbano".
- Riattivazione della funicolare degli Angioli
La funicolare può tornare ad avere un ruolo nell'offerta di un collegamento attrattivo tra il Parco del Tassino, Città Alta e Piazza Luini in riva al lago.

Pian Scairolo in Città

- Lo svincolo Lugano Sud
Il fascio autostradale che marca l'ingresso al centro Città è una netta cesura urbana che merita di essere riqualificata sull'esempio del progetto Porta Ovest.
- Pian Scairolo e la sua ristrutturazione
La fascia compresa all'interno del Comune di Lugano può essere riordinata inserendo alcuni clusters di attività organizzati attorno a spazi pubblici comuni e segnati dalla presenza di alcuni edifici alti (45m.).
- Il Parco della Roggia
La pianificazione in vigore a Pian Scairolo prevede lungo la sponda destra della Roggia Scairolo il mantenimento degli spazi liberi e verdi presenti e la possibilità di inserire attività esclusivamente legate al tempo libero. Il PDcom propone di estendere tale principio includendo tutto il Pian Scairolo fino alla foce della roggia e di dare una valenza di "parco" a questi spazi.

Il Parco del Ceresio

- Le porte del Parco
Il Parco sarà organizzato mediante una serie di ingressi, che favoriranno la riqualificazione dei luoghi e degli spazi pubblici nei quali si inseriranno.
- Il sentiero Maestro
Proposta di percorso ad anello organizzato su dei tracciati e sentieri già esistenti, capace di attraversare e collegare tutte le realtà paesaggistiche, urbane e naturalistiche di Lugano.
- La Casa del Parco
Costituisce un tassello importante nell'organizzazione del parco: luogo di sosta e d'incontro per abitanti e visitatori, dove organizzare dispositivi informativi ed attività legate al parco.

5.4 LA VERIFICA DEL DIMENSIONAMENTO DEL PR

Come illustrato al cap. 2.8 del presente messaggio, la scheda R6 del PD cantonale impone a tutti i comuni di verificare il dimensionamento delle zone edificabili in rapporto all'evoluzione demografica ipotizzabile nei prossimi 15 anni. Nell'ambito di questa verifica, ogni comune procede alla determinazione delle riserve nelle zone edificabili e del relativo potenziale. Quest'ultimo va di seguito messo a confronto con lo sviluppo demografico previsto in un orizzonte temporale di 15 anni. La scheda R6 fissa, applicando determinati parametri di riferimento, quali sono le misure pianificatorie da adottare onde raggiungere coerenza tra il dimensionamento delle zone edificabili e la prognosi di sviluppo demografico nei prossimi 15 anni. La valutazione della plausibilità del dimensionamento delle riserve edificabili rispetto alla prognosi dello sviluppo demografico del Comune è di competenza cantonale.

Per la verifica del dimensionamento, i Comuni sono inoltre stati invitati ad aggiornare il compendio dello stato dell'urbanizzazione (con un nuovo modello cantonale), che restituisce l'immagine dello sfruttamento edilizio del PR.

Sia il PAC sia il calcolo del dimensionamento delle zone edificabili sono parte integrante del Piano direttore comunale. Il calcolo tiene conto dei parametri adottati dal Gran Consiglio e in parte rettificati dal Consiglio federale, ed è stato elaborato internamente dalla Divisione Pianificazione Ambiente e Energia, Mobilità, che a tale scopo si è dotata di uno strumento per aggiornamenti rapidi futuri, con un notevole risparmio economico rispetto alla prospettiva di uno o più mandati esterni.

I risultati principali (stato giugno 2023) dicono che la Città ha una superficie edificabile destinata alla residenza e alle attività lavorative totale di 992.5 ettari (pari al 13% del territorio comunale) e una capacità teorica di accoglimento di circa 75'000 abitanti e 63'000 posti di lavoro. Le riserve edificabili ancora disponibili calcolate secondo il modello cantonale (terreni liberi o sottosfruttati) permettono teoricamente di garantire ancora circa 7'100 abitanti e 6'200 posti di lavoro, a fronte di una prospettiva di crescita per i prossimi anni stimata in circa 3'900 abitanti e 8'400 posti di lavoro. Questi dati indicano che le riserve edificatorie permettono di coprire il fabbisogno presumibile in funzione degli scenari di crescita USTAT 2021, con una leggera eccedenza. A questo proposito va rilevato che il Consiglio di Stato ammette la possibilità, per i Comuni, di apportare - giustificandoli - dei correttivi, e che il Municipio ha deciso di ponderare le prognosi di crescita considerando anche le indicazioni del PAL3,

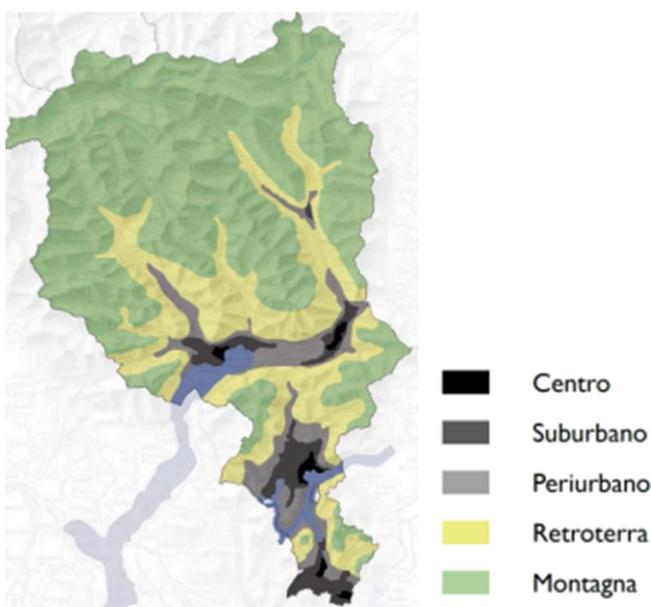
rispettivamente le considerazioni di Angelo Rossi di cui nella pubblicazione “L’agglomerato del Luganese” (Fontana edizioni, 2021), nonché applicando il concetto degli spazi funzionali previsti dalla scheda R1 del PD cantonale.

I dati mostrano però anche che, se da una parte le riserve sono sufficienti ad accogliere la crescita di residenti, dall’altra non lo sono per accogliere i futuri nuovi posti di lavoro. La situazione è inoltre molto diversa da un quartiere all’altro. Si constata difatti che le zone centrali, corrispondenti alla sezione di Lugano e alle parti più centrali di quelle di Castagnola (Cassarate incluso), Pregassona, Viganello e dell’NQC e ritenute strategiche per la densità di servizi e trasporti pubblici, hanno riserve edificabili insufficienti per far fronte agli scenari di crescita, mentre il rapporto si inverte man mano che ci si allontana dalle aree centrali, giungendo a percentuali di dimensionamento eccessive nelle aree più periferiche del retroterra (il cui valore percentuale va ad ogni modo relativizzato in quanto i numeri assoluti sono molto più esigui rispetto a quelli del Centro – riserve per ca. 4’800 unità insediative nel Centro rispetto a 740 nel Retroterra).

Ne deriva quindi una chiara indicazione sulla necessità di procedere con proposte di sviluppo territoriale che permettano di redistribuire le riserve edificatorie promuovendo al contempo il concetto di sviluppo centripeto di qualità.

Se Lugano dispone effettivamente di riserve sufficienti per soddisfare la crescita di unità insediative nei prossimi 15 anni, in assenza di correttivi l’aumento di popolazione e posti di lavoro potrà essere soddisfatto solamente facendo capo alle riserve delle aree più periferiche, poiché in quelle centrali si manifestano addirittura delle carenze.

Va ricordato infine che in base alla scheda R6 del PD cantonale, se le riserve superano del 20% quanto ragionevolmente necessario, vanno adottate misure di salvaguardia della pianificazione per poi ridurre le potenzialità edilizie esistenti. Nel caso di Lugano, alcuni quartieri superano tale soglia, altri no. In base al calcolo elaborato dal Municipio - tuttora in attesa della valutazione della plausibilità da parte del Cantone - il valore complessivo (alla scala comunale) si situa tra il 100 e il 120 %, ciò che richiede di affrontare la tematica del sovradimensionamento, senza tuttavia dover adottare da subito particolari misure di salvaguardia della pianificazione.



Gli spazi funzionali secondo il Piano direttore cantonale (fonte: Piano direttore cantonale, Scheda R1).

6. CONCLUSIONI E PROSSIMI PASSI

Con il PDcom, il Comune e la sua Amministrazione si dotano di uno strumento fondamentale, che affiancherà le Linee di sviluppo e il Piano finanziario nel definire gli obiettivi e le strategie di sviluppo della Città per i prossimi 20-30 anni. Dal punto di vista formale, il PDcom risponde all'obbligo per i comuni (stabilito dalla scheda R6 del PD cantonale) di dotarsi un *Programma d'azione comunale per lo sviluppo centripeto di qualità degli insediamenti (PAC)*. Sulla base di questo strumento sarà quindi possibile avviare le revisioni dei Piani regolatori della Città secondo un concetto unitario.

Il PDcom rientra in un più ampio processo di ripensamento dell'azione del Comune, nato sullo sfondo della contrazione del settore bancario, ma soprattutto delle aggregazioni. In quel contesto il Municipio ha avviato un importante progetto di riforma, con l'obiettivo di ottenere un modello organizzativo funzionale e durevole nel tempo, che ha portato alla definizione degli attuali sette dicasteri. Con uno spirito analogo, nel 2015 il Municipio ha adottato il documento "Lugano Orizzonte 2025", poi diventato (nel 2017) le "Linee di sviluppo 2018-2028", aggiornate nel 2021 e nel 2024. Il PDcom va letto come un ulteriore tassello, tendente a rendere più efficace sia l'operato dell'Amministrazione sia quello della politica.

In questo senso, il PDcom non si limiterà a fornire indirizzi e obiettivi per la revisione e uniformazione dei piani regolatori, ma potrà pure indirizzare e coordinare altri strumenti e piani quali il Piano comunale dei percorsi ciclabili e quello dei percorsi pedonali, il Piano di indirizzo forestale comunale, il Piano energetico comunale, la Strategia di adattamento ai cambiamenti climatici ecc.

Resta inteso che il PDcom, come illustrato nel presente Messaggio municipale, costituisce uno degli strumenti di supporto per il governo della Città, in funzione delle Linee di sviluppo e del Piano finanziario. Esso, al pari degli altri due strumenti citati, non è pertanto né esaustivo, né immutabile. Il PDCom esprime in particolare la visione del Gruppo estensore del Piano, a tratti molto profilata e non necessariamente condivisa dal Municipio in ogni sua parte o misura prospettata. La sua traduzione nella pratica dipenderà, di volta in volta, dalle scelte politiche di Esecutivo e Legislativo: i quali conservano, com'è ovvio, piena libertà di scelta e di azione. In tale contesto, particolare attenzione e priorità andranno dedicate agli approfondimenti sullo sviluppo economico ed alla relativa declinazione territoriale.

Con queste e altre iniziative, tra cui la costituzione della Commissione urbanistica nel 2022, il Municipio si propone di dotarsi e di dotare l'Amministrazione di mezzi all'altezza delle sfide che pone il vasto ed eterogeneo territorio cittadino.

Si rammenta infine che il PDcom è sottoposto dal Municipio tramite messaggio al Consiglio Comunale per informazione e discussione. È perciò un documento che non deve essere approvato dal Legislativo, ma serve come informazione per meglio comprendere gli sviluppi futuri. Il messaggio municipale deve essere oggetto di un rapporto della Commissione della Pianificazione del territorio e discusso in Consiglio Comunale.

Con ogni ossequio.

Per il Municipio

Il Sindaco

Michele Foletti



Segretario comunale

Robert Bregy

Ris. mun. 24.10.2024