

Rapporto di minoranza della Commissione della Pianificazione del Territorio della Città di Lugano

Mozione 3123 "La Città acquista e valorizza Villa Favorita" del Consigliere Comunale Martino Rossi per il Gruppo PS

All'On.do
Consiglio Comunale
della Città di Lugano

Viganello-Lugano, 31 marzo 2008

Onorevole Signor Presidente,
Onorevoli Signore e Signori Consiglieri Comunali,

Iter della mozione

La mozione in oggetto è stata presentata il 10 settembre 2004. La Commissione cominciava il suo esame, sentendo il Mozionante e i Municipali Giovanna Masoni-Brenni, Paolo Beltraminelli unitamente ai funzionari del dicastero architetto Milo Piccoli e architetto Fabio Bernasconi. L'iter della mozione veniva successivamente di comune accordo con il Mozionante "congelato" per seguire l'evolversi della situazione. Con lettera dell'8 giugno 2007 il Mozionante riteneva venute meno le condizioni per sospendere l'iter della mozione, che veniva quindi riattivata per il nostro esame. Per un aggiornamento la Commissione e il Mozionante incontravano il Sindaco Giorgio Giudici e il Municipale Paolo Beltraminelli il 4 settembre 2007. Dopo le analisi tecniche e politiche del caso, la Commissione è ora in grado di rilasciare il presente rapporto.

Contesto

Il tema della Villa Favorita, inutile nasconderselo, è molto complesso. La costruzione principale e quelle accessorie rivestono una importanza storica per Lugano. A questo si aggiunge un notevole periodo museale, che ha aperto al vasto pubblico la conoscenza della Villa Favorita e del suo parco (oltre ovviamente delle opere esposte!). Le alterne vicende della struttura, del museo e dei proprietari sono state e sono spesso oggetto di cronaca sui media, e non solo locali. Basti ricordare lo spostamento dell'attività di museo in Spagna. Questo rapporto non vuole occupare decine di pagine solo di cronistoria: si rimanda quindi, senza voler far torto al sicuramente nutrito numero di altre fonti autorevoli sull'argomento, almeno ai seguenti documenti: la mozione medesima, il rapporto del 4 maggio 1999 sulle mozioni di Angelo Paparelli riguardante i percorsi a lago (relatore Giancarlo Re) e il lavoro di diploma del 19 maggio 2005 di Lea Pfändler e Nadja Baroni "Villa Favorita, un'occasione da non perdere", che in 80 pagine ha lo spazio e la sistematicità

per alcuni approfondimenti. Gli archivi di giornali e riviste sono pure, come detto, ricchi di documentazione al proposito.

Richiesta della mozione

La mozione in tre punti chiede sostanzialmente che:

1. Il Comune (tramite il Municipio) si attivi per l'acquisto di Villa Favorita con annessi edifici e parco
2. Che per garantire l'acquisto anche a mezzo esproprio, l'area in esame sia attribuita a AP/EP
3. Lo scopo dell'operazione è l'uso pubblico dell'area (passeggiata, parco ed edifici)

Viste le richieste, che hanno per oggetto competenze del legislativo (acquisto/vendita di beni per il Comune [tipologia: beni amministrativi], adozione del Piano regolatore), la mozione, per quanto riguarda la forma, è ricevibile.

Attuali norme del piano regolatore

La Villa Favorita è protetta a PR quale monumento storico (MS). L'accesso con il lungo viale che costeggia il lago che parte dall'innesto con via Riviera (che comprende anche Villa Helios) è attribuito al Comprensorio di protezione della riva del lago ed alla Zona di mantenimento (M), come pure l'area della pinacoteca. Da questi rilievi ben risulta che la finalità di conservazione è già oggi garantita e non abbisogna di modifiche di PR. Secondo il PR vigente infatti indipendentemente se il proprietario sia un ente pubblico oppure un privato, esso dovrà mantenere la situazione attuale. Per questi mappali non è dunque data l'urgenza e la mancanza di protezione che invece esiste per una moltitudine di edifici di pregio, concetto adottato da questo legislativo con una mozione.

Analisi della proposta

A tutti i commissari appare evidente la rilevanza dell'edificio nella recente storia luganese, la sua collocazione di estremo pregio e la bellezza del viale-parco per accedere alla villa. Più puntualmente sono state espresse le seguenti considerazioni critiche.

Finalità, destinazione dopo acquisto

Un aspetto cruciale per valutare l'ipotesi di acquisto è quello della destinazione dell'area e della villa quando questa fosse in mano pubblica. Allo stato attuale, la mozione propone in modo generico contenuti di tipo culturale, ricreativo e turistico. In modo generico significa che non esiste una proposta mirata e precisa, ma che per forza i contenuti dovrebbero essere contestualizzati a ridisegni dell'offerta culturale etc. Osservando gli sviluppi in atto nella Città, non si sente l'esigenza di avere nuovi spazi museali, soprattutto in vista dell'apertura del Polo culturale ex Palace. Nasce il sospetto che i contenuti debbano essere trovati/inventati dopo l'acquisto,

quindi aprendo la porta a possibili doppioni o eccessi di offerta. Probabilmente il discorso sarebbe stato molto diverso se operato prima di una serie di scelte che la Città ha già intrapreso. Una valutazione effettuata dal Municipio con i Servizi comunali competenti ha comunque evidenziato che la destinazione museale non sarebbe stata al passo con gli standard attuali e inoltre nelle immediate vicinanze mancano posteggi.

Costi/benefici

Quand'anche una destinazione pubblica venisse trovata (stiamo parlando degli edifici, perché per il parco e passeggiata l'uso pubblico è evidente), non si può sottacere la questione dei costi. La zona è pregiata e la superficie considerevole: 35'466 m². Questi sono elementi oggettivi che indicano prezzi importanti, indicativamente il recente valore di stima è di CHF -omissis- Inoltre l'inserimento a PR avrebbe come conseguenza l'obbligo per l'ente pubblico dell'acquisto (oppure la richiesta da parte della proprietà di operare l'esproprio secondo PR), una situazione che indebolisce la posizione negoziale dell'ente pubblico. Se venisse praticata la via dell'esproprio inoltre la già citata non meglio definita destinazione sarebbe un ulteriore elemento critico. In sintesi si rischierebbe di pagar caro l'acquisto. Dopo l'acquisto si avrebbero inoltre i costi ricorrenti, vuoi per mantenere le strutture, vuoi per animarle (ad esempio operare un museo non costa quasi mai poco), vuoi per mantenere il bel parco sul lago (una stima municipale parla di CHF 400'000 per la manutenzione annua del verde). Sicuramente diversi milioni l'anno, non indifferenti se solo si pensa agli oneri finanziari che deriveranno dal solo progetto ex Palace.

Uso pubblico del parco

Finora abbiamo discusso dell'acquisto in toto. La mozione può essere valutata limitando la sua azione al parco e viale di accesso alla villa. Esaminiamo quindi i seguenti punti:

Uso pubblico della passeggiata

Una passeggiata nel parco, a ridosso del lago, priva di auto contrariamente al resto del lungolago, è oggettivamente interessante. Essa potrebbe essere a fondo cieco, oppure si potrebbero trovare delle soluzioni per congiungerla almeno a via Cortivo.

Uso pubblico delle rive

Secondo il PR di Lugano il Comprensorio di protezione della riva del lago è disciplinato dall'art. 30 NAPR. In linea di principio se il Comune volesse rendere accessibile al pubblico la passeggiata attraverso la proprietà Thyssen occorre inserire un vincolo di percorso pedonale nel PR e poi concretizzarlo mediante un diritto di passo pubblico o mediante una espropriazione del sedime necessario. Attualmente il PR non prevede un percorso pedonale attraverso la proprietà privata ma lo prevede lungo via Riviera.

È opportuno osservare, a livello generale, che le aree sulle rive dei laghi, oltre a rappresentare degli importanti spazi per le funzioni ricreative e turistiche,

costituiscono una componente del paesaggio in senso lato, rappresentano cioè un bene comune ed uno spazio collettivo pubblico che occorre proteggere, tutelare e valorizzare (cfr. art. 3 LPT), garantendo nel contempo la loro pubblica fruizione. In questo senso, anche le impostazioni pianificatorie, volte alla valorizzazione delle fasce lacustri e delle rive dei fiumi, devono confrontarsi con un'ampia e diversificata fascia di settori e di interessi (ambientali, culturali, sociali e economici) evitando tuttavia la frammentarietà e la circoscrizione a singoli episodi pianificatori ed edilizi. La pianificazione di queste aree deve perciò essere intesa secondo un concetto ed un progetto di fondo unitari (secondo una visione globale che comprenda tutti gli aspetti connessi alle fasce lacustri) garantendo il concetto e l'applicazione dei principi per uno sviluppo sostenibile, concetto quest'ultimo ancorato nell'art. 73 della Costituzione federale.

Il sentiero/passeggiata a lago e il tema relativo al recupero delle rive rientrano, tra gli altri, tra gli obiettivi del Piano direttore in vigore volti sia a favorire l'acquisizione e la sistemazione di aree da destinare allo svago e al ristoro pubblico, sia al recupero, alla scadenza delle concessioni, delle aree di dominio pubblico attualmente occupate.

Si segnala che nell'ambito della revisione del Piano Direttore il Gran Consiglio ha recentemente decretato in merito all'adozione degli Obiettivi pianificatori cantonali del nuovo PD (vedi F.U. 54/2007 del 6 luglio 2007) inserendo tra gli altri un obiettivo pianificatorio riguardante le rive dei laghi che menziona quanto segue:

“Garantire la molteplicità d'usi e funzioni dei laghi e delle fasce lacustri attraverso una pianificazione unitaria e progetti mirati in grado di:

- migliorare la pubblica fruizione delle rive;
- promuovere il riordino ed il coordinamento regionale delle infrastrutture a lago;
- tutelare e valorizzare il paesaggio lacustre.”

Ad inizio del 2008 è avvenuta la pubblicazione, ai sensi dell'art. 15 LALPT, delle nuove schede di coordinamento del PD tra le quali figura una scheda specifica sul tema delle rive dei laghi (già anticipata informativamente dal CdS al Gran consiglio con i nuovi obiettivi di PD). La scheda è elaborata sulla scorta di diversi studi preparatori ed operativi tra i quali menzioniamo lo *Studio generale relativo al recupero delle rive e dei laghi – Elementi per la pianificazione*¹.

Il percorso pubblico a lago che potrebbe essere realizzato nell'area in questione è strategicamente importante, poiché permette di porre le premesse per la realizzazione di una ben più ampia tratta pubblica che, collegandosi con quella esistente del Lungolago di Lugano si estenderebbe a sua volta sull'altro tratto esistente della passeggiata di S. Domenico, verso

¹ Lo Studio generale relativo al recupero delle rive e dei laghi (settembre 2006) è stato elaborato su mandato della DSTM in collaborazione con la Sezione dello sviluppo territoriale e del Gruppo di lavoro sviluppo sostenibile dell'ambito lacustre (GSSAL). Esso è stato svolto nell'ambito della definizione delle proposte operative di intervento per il recupero delle rive dei laghi, così come richiesto dal Gran Consiglio (aprile 2002), in approvazione alla mozione presentata nel 1999 dal deputato Bill Arigoni, relativa alla richiesta di allestimento di un piano per il progressivo alla fruizione pubblica delle rive dei laghi entro dieci anni.

Gandria². Il suddetto consolidamento della passeggiata pubblica, mediante l'apertura al pubblico del parco e del percorso di Villa Favorita, (circa un chilometro di riva del lago), risulterebbe quindi facilmente attuabile e doterebbe la Città di Lugano e il Cantone di un'attrattiva ed estesa passeggiata a lago, che praticamente abbraccia tutto il comprensorio lacustre cittadino.

Costo minore rispetto all'acquisto per intero

Il PR attuale garantisce di fatto l'inedificabilità dell'area impedendo pertanto il rischio che questa area a lago di pregio venga compromessa con edificazioni inopportune, mentre non assicura una sua fruizione pubblica (passeggiata o percorso pedonale). Con il PR in vigore l'area a lago non risulta pertanto essere una zona edificabile ai sensi dell'art. 15 della Legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT) e quindi con queste premesse d'ordine pianificatorio il costo per un eventuale esproprio parziale del parco e degli spazi di accesso al complesso della villa, in vista della creazione della passeggiata pubblica a lago, risulta relativamente contenuto rispetto a quello medio per terreni analoghi, ubicati in zona edificabile.

Si ricorda inoltre l'esistenza dell'art. 25a della Legge sul demanio pubblico che definisce il campo d'applicazione dei contributi dello Stato allo scopo di promuovere l'acquisto e la sistemazione dei sedimi lungo le rive dei laghi.

Conclusioni

Abbiamo visto tutta una serie di motivi che si oppongono all'accettazione della mozione nella sua interezza, allo stato attuale. Riteniamo che la Città debba rimanere attenta all'evolversi della situazione. Ciò che non viene ritenuto opportuno oggi non è detto che torni di attualità domani. La via di espropri coatti o di una posizione quale acquirente indebolita da un mandato "obbligatorio" di acquisizione viene ritenuta inadatta, prestando maggiormente il fianco a confronti litigiosi piuttosto che a soluzioni consensuali. Rigettando la mozione non si vuole escludere che soluzioni consensuali possano comunque venire discusse e valutate dall'esecutivo, che potrebbe tornare in Consiglio Comunale con proposte concordate. In questi scenari la collaborazione con il Cantone e la Confederazione è una opzione interessante.

Scartata l'ipotesi principale dell'acquisto della villa, rimane di interesse la passeggiata a lago: molto meno costosa e di interesse pubblico immediato.

² Per il comprensorio a lago del Comune di Lugano, sezione Gandria, il Piano Direttore in vigore già prevede, nell'ambito della funzione ricreativa e turistica del territorio, la realizzazione del sentiero a lago che da Castagnola, - partendo dalla località San Domenico - si sviluppa sino a Gandria;

Per questi motivi, la Commissione della Pianificazione del Territorio invita il Consiglio Comunale a

risolvere:

1. La mozione è parzialmente accolta.
2. Il Municipio, tenuto conto degli studi cantonali citati, intraprenderà le misure necessarie per ottenere l'uso pubblico della passeggiata a lago, modificando, se necessario, il Piano regolatore e compiendo i passi opportuni (iscrizione di un diritto di passo pubblico / acquisto / esproprio). Terrà conto di eventuali sussidi cantonali o della partecipazione di altri enti nel conseguire questo obiettivo.
3. Un messaggio municipale per avviare le procedure previste al punto 2. verrà presentato al più tardi entro 2 anni dall'accettazione del dispositivo.

Con ogni ossequio.

Per la Commissione della pianificazione
del territorio

Giordano Macchi, relatore

Silvano Gilardoni
Fabio Guarneri
Franco Molinari