

Messaggio

numero

7043

data

4 febbraio 2015

Dipartimento

TERRITORIO

Concerne

Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 13 febbraio 2012 presentata da Chiara Orelli Vassere e cofirmatari per il Gruppo socialista (ripresa da Pelin Kandemir Bordoli) "Istituzione della figura dell'architetto cantonale"

Signor Presidente,
Signore e signori deputati,

la mozione, partendo dalle vicende che hanno interessato la Sezione della logistica in merito alle procedure di appalto, pone degli interrogativi sull'efficienza dell'Amministrazione nel campo dell'edilizia pubblica. L'architetto cantonale, a mente dei firmatari, oltre a garantire consulenza e supporto nelle grandi opere pubbliche, potrebbe fungere da coordinatore fra i diversi attori coinvolti in grandi progetti, garantendo anche la qualità architettonica e urbanistica delle stesse. Egli potrebbe inoltre fungere da coordinatore fra le diverse commissioni già operative e collaborare con tutti gli attori interessati per trovare soluzioni ottimali ai problemi di gestione del territorio. La mozione chiede quindi allo scrivente Consiglio di valutare l'istituzione di tale figura e funzione nell'amministrazione cantonale.

La figura dell'architetto cantonale a livello svizzero

Il confronto tra le diverse realtà amministrative cantonali a livello svizzero mostra come i compiti che la mozione ipotizza per l'architetto cantonale siano regolati in modo assai diverso. Formalmente l'architetto cantonale (Kantonsarchitekt o Architecte Cantonal) è presente unicamente presso 8 Cantoni (BL, FR, GE, NE, OW, SZ, VD, VS); prevale invece il ruolo del Kantonsbaumeister, tipicamente inserito in Dipartimenti tecnici (costruzione) o finanziari e posto alla direzione di settori o uffici tecnici (Hochbauamt). Entrambe le due figure sono rappresentate all'interno della "Konferenz der Schweizer Kantonsbaumeister/Innen und Kantonsarchitekt/Innen" (Konferenz kbch), in lingua francese "Conférence des chefs des services cantonaux des constructions et des architectes cantonaux" (Conférence CSAC). Detta conferenza rappresenta un organo di collegamento e di coordinazione tra i diversi responsabili dei servizi di costruzione cantonali, tra i quali è incluso anche il Principato del Liechtenstein. Il Cantone Ticino è rappresentato dal Capo della Sezione Logistica.

Di seguito presentiamo l'esito di una nostra ricerca condotta tramite l'analisi dei siti web dei Cantoni svizzeri. I risultati sono restituiti attraverso una tabella di valutazione dei compiti e delle strutture organizzative.

Tabella di confronto compiti della figura dell'architetto cantonale

	COMPITI GENERALI												
	Strategia immobiliare (Pianificazione)	Coordinazione esigenze (Programmazione)	Gestione progetti (Progettazione)	Realizzazione edifici	Ristrutturazione edifici	Manutenzione edifici	Gestione edifici	Gestione immobiliare	Controlling Amministrazione e	Pianificazione finanziaria	Consulenza e supporto alle opere pubbliche	Sviluppo e gestione del territorio (urbanistica)	Autorizzazioni edilizie
SL	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	-	-	-
Cantone													
AG	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	-	-	-
AI	-	-	x	-	x	x	x	x	x	x	-	-	-
AR	x	x	x	x	x	x	x	x	x	-	-	-	-
BE	x	x	x	x	x	x	x	x	-	-	-	-	-
BL	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	-	-	-
BS	x	-	x	x	x	x	x	x	x	-	-	-	-
FR	(x)	(x)	(x)	(x)	(x)	(x)	(x)	(x)	(x)	-	x	x	x
GE	(x)	(x)	(x)	(x)	(x)	(x)	(x)	(x)	(x)	-	x	x	x
GL	-	-	x	-	x	x	x	x	x	-	-	-	-
GR	x	x	x	x	x	x	x	x	x	-	-	-	-
JU	x	x	x	x	x	x	x	x	x	-	-	-	-
LU	x	x	x	x	x	x	x	x	x	-	-	-	-
NE	x	x	x	x	x	x	x	x	x	-	-	-	-
NW	x	x	x	x	x	x	x	x	x	-	-	-	-
OW	x	x	x	x	x	x	x	x	x	-	-	-	-
SG	x	x	x	x	x	x	x	x	x	-	-	-	-
SH	x	x	x	x	x	x	x	x	x	-	-	-	-
SO	x	x	x	x	x	x	x	x	x	-	-	-	-
SZ	x	x	x	x	x	x	x	x	x	-	-	-	-
TG	x	x	x	x	x	x	x	x	x	-	-	-	-
UR	x	x	x	x	x	x	x	x	x	-	-	-	-
VD	x	x	x	x	x	x	x	x	x	-	x	-	-
VS	x	x	x	x	x	x	x	x	x	-	-	-	-
ZG	x	x	x	x	x	x	x	x	x	-	-	-	-
ZH	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	-	-	-

Legenda:

- x compito rilevato e svolto dall'entità presso la quale è inserita la figura dell'architetto cantonale o facente veci
- (x) compito rilevato ma svolto da altre entità rispetto a quella presso la quale è inserita la figura dell'architetto cantonale o facente veci
- compito non rilevato o non eseguito

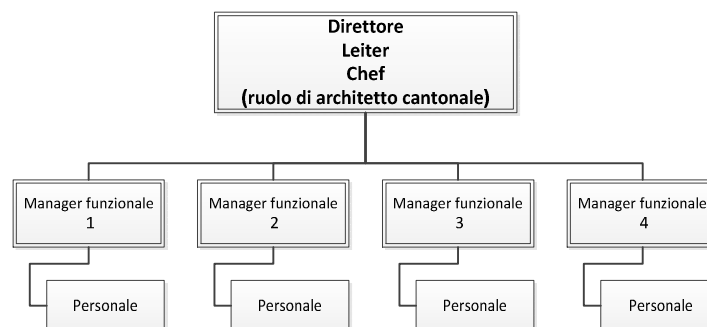
Da quanto sopra si evince che i compiti generalmente affidati alla figura dell'architetto cantonale vertono nella maggior parte dei casi sulla realizzazione nonché gestione di patrimoni immobiliari e sul coordinamento delle esigenze logistiche dei servizi dello Stato. La pianificazione del territorio (urbanistica) e la concessione di autorizzazioni edilizie sono invece compiti affidati ad altri organi o unità amministrative.

Eccezioni sono rappresentate dai cantoni GE e FR, presso le cui amministrazioni è presente la figura istituzionale dell'architetto cantonale ma è collocata presso servizi i cui compiti non concernono la gestione del patrimonio immobiliare bensì principalmente l'urbanismo (Ginevra: Office de l'urbanisme; FR: Service des constructions et de l'aménagement). In questi casi la gestione del patrimonio immobiliare è affidata a servizi specifici, i quali collaborano direttamente con la figura dell'architetto cantonale.

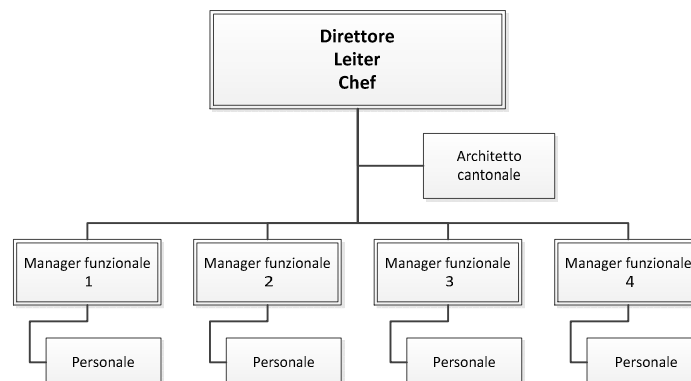
Presso il Canton VD l'architetto cantonale è invece posto a capo dell'unità amministrativa "Stratégie et développement", integrata nel "Service immeubles, patrimoine et logistique" cui è affidato il compito principale di pianificare, mantenere, trasformare, costruire, gestire e conservare il patrimonio immobiliare cantonale. L'unità "Stratégie et développement" ha il compito di applicare la strategia immobiliare a lungo termine e di promuovere lo sviluppo di progetti secondo il fabbisogno dello Stato. Questa unità cura dunque la pianificazione, la programmazione, la costruzione e la trasformazione degli edifici dello Stato.

A livello di struttura organizzativa, si possono distinguere tre fattispecie.

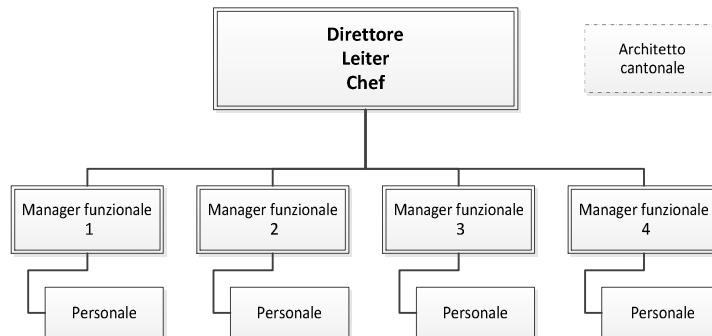
La prima, di tipo funzionale, prevede la figura dell'architetto cantonale o facente veci quale responsabile dell'unità presso la quale è inserito, tipicamente con funzioni di direttore (Leiter, Directeur, Chef). È il caso del Cantone Ticino e della maggior parte dei cantoni.



La seconda, a matrice, analogamente a quella di tipo funzionale distingue i diversi settori di competenza e prevede la figura dell'architetto cantonale quale membro di direzione con ruolo di coordinatore non fornendogli però piena autorità sui progetti e sui finanziamenti. È il caso del canton VD.



La terza affida il ruolo dell'architetto cantonale ad una figura esterna (altri settori, rispettivamente dipartimenti) all'unità amministrativa che si occupa della gestione del patrimonio immobiliare. È il caso dei cantoni GE e FR.



Costruzione e qualità nell'edilizia pubblica

La mozione oggetto del presente rapporto esprime critiche in relazione “*alla frequente assenza, nei meccanismi deliberativi, di elementi riconducibili a una cultura del costruire di qualità*”. Al fine di rispondere a questo giudizio perentorio, sono stati verificati i flussi di processo interni della Sezione della logistica (SL). E' così stato possibile appurare che l'azione della stessa Sezione rispetta le normative vigenti e i criteri di qualità.

La SL già prima dell'avvio dell'inchiesta parlamentare disponeva di una serie di strumenti atti a garantire la qualità degli interventi che, tuttavia, non erano sufficientemente utilizzati. Tali strumenti sono nel frattempo stati precisati e implementati. Di seguito è indicata una lista non esaustiva dei mezzi di cui si è dotata per garantire delle costruzioni di qualità:

- procedure per l'analisi e la gestione degli stabili;
- procedure per la pianificazione degli interventi di manutenzione. In particolare si sta procedendo alla pianificazione della manutenzione ordinaria e straordinaria allo scopo di utilizzare in modo razionale i mezzi a disposizione sia in gestione corrente, sia negli investimenti con il credito di Manutenzione programmata e con i crediti ad oggetto;
- procedure per l'analisi delle esigenze logistiche degli utenti;
- procedure per l'analisi dei fabbisogni dell'utente nell'ambito di interventi straordinari di investimento (Rapporti di programmazione) nel rispetto delle regole di “gestione progetto”;
- allestimento di Masterplan sulla pianificazione logistica per i nostri utenti. In particolare con il DECS si sta lavorando su alcuni comparti importanti dove interagiscono più livelli scolastici (ad esempio, Lugano centro, comparto ex Torretta a Bellinzona, comparto di Mendrisio, comparto SM Barbengo);
- contatti regolari (ogni 6-8 settimane) con i principali utenti (in questo momento sono la Divisione della giustizia, la Polizia, la Divisione della scuola e la Divisione della formazione professionale);
- flussi di processo interno per garantire il rispetto delle normative vigenti nell'ambito dell'attribuzione di commesse pubbliche e il rispetto delle deleghe di competenza.

Inoltre la Sezione della logistica di principio utilizza la procedura del concorso di progetto allo scopo di garantire delle costruzioni di qualità, nel rispetto della cultura del territorio. In alcuni casi si è anche proceduto ad una prequalifica degli studi di architettura al fine di garantire la qualità. Negli ultimi anni i principali concorsi sono stati:

- ICEC a Bellinzona
- G+S a Bellinzona
- Liceo 1 Lugano
- ICP di Locarno
- PGL di Lugano
- Stabile ex casa dello studente a Lugano
- Scuola di sartoria a Chiasso (in collaborazione con le FFS)
- Aule speciali della SM di Chiasso (con il comune di Chiasso).
- Pretorio di Bellinzona (in collaborazione con gli uffici delle Costruzioni Federali)
- Scuola media di Caslano
- Comparto SM Castione (in collaborazione con il comune di Arbedo-Castione)

Prossimamente sono previsti, ad esempio, i seguenti concorsi:

- Comparto Liceo di Bellinzona
- Comparto SM di Barbengo (in collaborazione con il Comune di Lugano)
- SM di Lugano centro
- Villa Cristina a Mezzana
- Pretorio di Locarno
- Comparto scolastico di Mendrisio

Per poter garantire delle costruzioni di qualità è importante la presenza degli architetti ed il loro ruolo durante lo sviluppo del progetto. A questo proposito va ricordato che oggi tutta la pianificazione e la realizzazione di progetti pubblici, sono gestiti da architetti. In effetti il ruolo di caposezione della logistica è ricoperto da un architetto, che siede pure nel consiglio dell'OTIA e nella Conferenza degli architetti cantonali.

Il responsabile della pianificazione degli interventi è un architetto, il quale ha a disposizione due architetti a supporto (uno per l'edilizia scolastica e uno per quella amministrativa). I capi progetto responsabili dei singoli progetti sono tutti architetti, i quali si avvalgono di progettisti professionisti per la progettazione, e per la direzione dei lavori.

L'attenzione alla qualità architettonica è pure data anche nell'ambito della progettazione e della realizzazione delle infrastrutture legate alla mobilità da parte del Dipartimento del Territorio (Divisione delle costruzioni; Divisione dello sviluppo territoriale e della mobilità). Anche in questo caso i singoli progetti sono sviluppati facendo capo a mandati esterni affidati a gruppi interdisciplinari, comprensivi della figura dell'architetto. Lo strumento del concorso, così come quello della progettazione test, sono sempre più utilizzati.

Pianificazione, sviluppo territoriale e accompagnamento di progetti promossi da terzi

La pianificazione territoriale e la verifica della qualità architettonica e paesaggistica dei progetti pubblici e privati d'incidenza territoriale sono affidate al Dipartimento del territorio e per esso, in particolare, alla Sezione dello sviluppo territoriale (SST) e ai suoi uffici

(pianificazione locale, piano direttore, natura e paesaggio, beni culturali). La Sezione ha modificato la propria organizzazione nel 2005, accorpando compiti e temi che sono direttamente correlati alla qualità dello sviluppo del territorio. La riorganizzazione è stata accompagnata dall'istituzione della Commissione del paesaggio (2007), dalla revisione del Piano direttore cantonale (2009) e da nuove basi legali in materia di sviluppo territoriale e paesaggio (2011).

La SST coordina l'applicazione e l'aggiornamento degli strumenti di pianificazione cantonale (Piano direttore e Piani di utilizzazione cantonale), esamina i Piani regolatori e le loro varianti (circa 200 incarti l'anno) ed esprime annualmente circa 2500 preavvisi sui progetti d'incidenza territoriale oggetto di procedure a livello cantonale (domande di costruzione, progetti stradali, progetti federali, dissodamenti, ecc.).

Gli obiettivi di sviluppo del nostro Cantone – che fungono da riferimento sia per l'elaborazione di piani specifici da parte del Cantone, sia per la valutazione di quelli elaborati dai comuni – sono fissati dal Piano direttore cantonale. Giova in questa sede ricordare come tale strumento svolga un ruolo di primo piano nel coordinare le diverse politiche e attività pubbliche che hanno ricadute dirette o indirette sulle trasformazioni territoriali. Le schede del PD raggruppate in 4 ambiti tematici non solo determinano indirizzi e misure delle diverse politiche di sviluppo ma fissano anche i compiti e le modalità di coordinamento dei diversi attori, interni ed esterni all'amministrazione, chiamati a realizzare quanto fissato dalle schede stesse.

L'esame dei progetti pubblici e privati avviene con un approccio interdisciplinare, garantito dalla molteplicità dei servizi coinvolti e dalla pluralità delle formazioni dei funzionari che li compongono. Quest'attività comporta contatti regolari con i comuni, i progettisti e i promotori dei progetti, ai quali – nei limiti delle capacità legate alle risorse disponibili – viene offerto supporto e consulenza. A tale scopo la Sezione elabora pure specifiche linee guida, che illustrano i criteri di progettazione e di esame di progetti e forniscono, in funzione del tema trattato, le necessarie informazioni (www.ti.ch/direttive). Il giudizio sulla qualità paesaggistica è espresso dall'Ufficio natura e paesaggio, che si avvale della consulenza della Commissione del paesaggio. Quest'ultima è composta da 7 membri (4 architetti, 1 geografo, 1 ecologo, 1 posto attualmente vacante). Il presidente, architetto, oltre a coordinare le attività della commissione stessa, la rappresenta nei contatti interni ed esterni all'amministrazione cantonale. Va qui segnalato che la commissione è interpellata non soltanto su casi puntuali, ma anche su temi di carattere più generale e strategico. Nell'esame dei progetti in cui le trasformazioni territoriali interessano un bene culturale o i suoi intorni, così come un oggetto iscritto nell'inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere, il giudizio sulla loro qualità è pure espresso dall'Ufficio e dalla Commissione dei beni culturali. Il coordinamento tra i due uffici e le due commissioni è garantito dal capo della Sezione dello sviluppo territoriale.

La posizione della Conferenza delle associazioni tecniche

La Conferenza delle associazioni tecniche (CAT), che racchiude tutte le associazioni legate all'arte del progettare, ha trasmesso allo scrivente Consiglio un rapporto riguardante l'istituzione dell'architetto cantonale. La CAT ritiene che tale figura potrebbe aiutare l'amministrazione cantonale nello svolgimento del numero considerevole dei compiti complessi e interdisciplinari a lei assegnati. Tale aiuto si renderebbe concreto attraverso consulenze, tra altro, nel campo della pianificazione del territorio, nella gestione dei progetti, nella sostenibilità territoriale e ambientale, nell'affrontare progetti legati alla mobilità nelle sue diverse forme. L'architetto agirebbe conformemente alle strategie

elaborate dal Consiglio di Stato, rispettivamente dal Dipartimento del Territorio, all'interno del quale svolgerebbe il suo lavoro a tempo pieno.

Valutazioni circa la necessità della figura dell'architetto cantonale

Gli obiettivi di miglioramento dell'efficienza dell'amministrazione pubblica sono condivisibili. È senza dubbio compito di questo Consiglio promuovere un costante miglioramento dei servizi e verificare ogni proposta costruttiva che tende a tale fine. Il Governo ha dunque attentamente esaminato la richiesta della mozione a sostegno dell'introduzione della figura dell'architetto cantonale; ha verificato la situazione esistente presso altri Cantoni ed ha preso atto delle proposte formulate dalla Conferenza delle associazioni tecniche.

La domanda alla quale occorre rispondere non verte tanto sugli intenti che la mozione si pone – ottimizzare l'efficienza e la qualità delle prestazioni fornite dall'amministrazione – quanto sul modo attraverso il quale raggiungere tali obiettivi.

Abbiamo illustrato in precedenza come sono affrontati i numerosi compiti assegnati all'amministrazione per quanto riguarda l'edilizia pubblica e lo sviluppo territoriale. Il quadro che emerge riflette da un lato l'eterogeneità e la complessità dei temi affrontati, dall'altro l'articolata organizzazione necessaria alla loro gestione e al loro coordinamento. La visione complessiva e l'integrazione delle numerose attività sono formalmente coordinate dai vertici dell'amministrazione cantonale, in particolare dai divisionari e dalle direzioni dei diversi dipartimenti, nonché dal Governo stesso.

Vista la situazione descritta è quindi doveroso porsi la domanda se i compiti che potrebbe assumere l'Architetto cantonale non siano già oggi garantiti da persone o strutture amministrative esistenti. Una questione cruciale, anche alla luce degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica.

Constatiamo che nel campo dell'edilizia pubblica il caposezione della logistica svolge il ruolo ricoperto dall'architetto cantonale nella maggioranza dei Cantoni dove questo esiste. Non a caso, in Ticino, la Sezione è ora condotta da un architetto che, come segnalato in precedenza, siede pure nel consiglio dell'OTIA e nella Conferenza degli architetti cantonali. Appare evidente che l'introduzione di un'ulteriore figura in questo ambito, così come postulata dalla mozione, genererebbe dei doppioni ed una situazione di non chiarezza.

Ad analoghe constatazioni e conclusioni giungiamo esaminando l'ambito delle attività legate alla pianificazione territoriale e ai temi ad essa strettamente correlati (urbanistica, paesaggio, mobilità ecc.). Le visioni del futuro assetto del territorio cantonale, gli obiettivi e gli indirizzi da perseguire, le priorità e le modalità dell'integrazione dei diversi tasselli che – insieme – vanno a governare le trasformazioni territoriali sono ancorati, in primo luogo, nel Piano direttore cantonale. Uno strumento di riferimento centrale, frutto di un lavoro cui hanno dato contributi enti e associazioni e che è stato anche oggetto di informazione e partecipazione della popolazione, nel quale sono confluite e confluiscono regolarmente le scelte di sviluppo maturate non solo in ambito tecnico, ma, soprattutto, nel dibattito politico e pubblico. Il Dipartimento del territorio, in particolare attraverso la Sezione dello sviluppo territoriale, coordina le diverse attività proprie della disciplina della pianificazione e della valorizzazione del paesaggio. La Sezione, condotta da un architetto paesaggista, si avvale di un team di funzionari di diversa formazione, ciò che riflette l'approccio interdisciplinare oggi indispensabile per affrontare i diversi temi territoriali (architetti, architetti paesaggisti, geografi, biologi, ingegneri, agronomi, ecc.). L'integrazione dei temi della mobilità è data

dalla Divisione dello sviluppo territoriale e della mobilità, mentre la Commissione del paesaggio funge da consulente.

Anche in questo ambito, dunque, l'introduzione di una nuova figura nella veste dell'Architetto cantonale genererebbe, nella migliore ipotesi, una ridondanza di prestazioni e competenze oggi chiaramente definite e, nella peggiore, un elemento di conflittualità nel comunque già impegnativo processo decisionale. A nostra mente del Governo, a fronte di ipotetici benefici ben più evidenti sono i rischi, tali da non giustificare ulteriori spese di personale.

Richiamato quanto espresso in precedenza, il Consiglio di Stato ritiene dunque che la richiesta formulata dalla mozione non vada accolta. È data inoltre l'occasione per segnalare come il presente rapporto esprima contenuti utili all'esame dell'iniziativa parlamentare nella forma generica presentata, su questo tema, dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Sezione della logistica (CPIL).

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, M. Bertoli

Il Cancelliere, G. Gianella

MOZIONE

Istituzione della figura dell'architetto cantonale

del 13 febbraio 2012

Le recenti vicende che hanno scosso la Sezione della logistica, con la messa in luce di gravi lacune strutturali nelle procedure di aggiudicazione di appalti, hanno comportato anche la dichiarazione esplicita di sfiducia nell'assetto direttivo di questa importante articolazione dell'Amministrazione pubblica. Con ciò si pongono diversi interrogativi sull'efficienza dell'apparato statale nell'ambito dell'edilizia pubblica. Colpisce in particolare la frequente assenza, nei meccanismi deliberativi, di elementi riconducibili a una cultura del costruire di qualità: un'esigenza, quella della cultura della costruzione legata a una cultura del territorio, sentita in diverse aree della Svizzera con ben altra attenzione, e a cui si è cercato di dare risposte e seguito concreti.

Una delle modalità che si sono rivelate più produttive è l'istituzione della figura dell'architetto cantonale, diffusa e da tempo operativa in diversi Cantoni (nel vicino Grigioni, per esempio, dal 1907), che spesso ricopre il ruolo di consigliere e supporto nella costruzione di grandi opere pubbliche rispetto a questioni architettoniche, urbanistiche e di gestione del territorio: una figura che potrebbe inoltre fungere da coordinatore fra le diverse commissioni già oggi operative (culturali, della logistica, del territorio) e collaborare con tutti gli attori interessati per trovare le migliori soluzioni dal punto di vista paesaggistico, ma anche economico, culturale e sociale.

Con la presente mozione si invita pertanto il Consiglio di Stato a valutare l'istituzione della figura dell'architetto cantonale.

Per il Gruppo socialista:

Chiara Orelli Vassere

Branda - Canevascini - Cavalli - Cozzaglio -

Garobbio - Kandemir Bordoli - Malacrida