

Rapporto

numero	data	Dipartimento
5022 R	17 maggio 2001	ISTITUZIONI
Concerne		

**della Commissione della gestione e delle finanze
sul messaggio 27 giugno 2000 concernente lo stanziamento di un
credito di fr. 6'200'000.- per la progettazione del nuovo Comando della
Polizia cantonale a Giubiasco, in località Seghezzone, e la costituzione
di un diritto di superficie sul mappale no. 3082 RFD Giubiasco, di
proprietà del Consorzio correzione fiume Ticino**

1. INTRODUZIONE

L'esigenza di realizzare una sede unica per il Comando della Polizia cantonale è da tempo sul tappeto.

Già all'inizio degli anni settanta, più precisamente l'8 ottobre 1973, il Gran Consiglio approvava un credito di fr. 8'600'000.- per la costruzione di una sede sull'area del Centro di manutenzione autostradale di Camorino.

Il progetto, a causa delle difficoltà finanziarie del Cantone, non venne realizzato.

I bisogni alla base di quel progetto sono rimasti d'attualità, basti pensare che vari servizi di polizia, strettamente connessi tra di loro, sono dispersi in sette sedi diverse, di cui sei collocate tra Bellinzona e Camorino e una a Noranco.

La riorganizzazione logistica del Comando della Polizia fa parte del progetto di riorganizzazione della Polizia cantonale e ha evidenti connessioni con lo stesso.

2. PERCHÉ UNA SEDE UNICA?

I motivi che hanno spinto, fin dagli anni settanta, a progettare una sede unica per il Comando della polizia possono così essere riassunti:

A. **Inadeguatezza della sede** attuale dove fin dal 1904 ha sede il Comando.

Attualmente nello stabile sono presenti: il Comandante e alcuni ufficiali, la centrale operativa, il Servizio di coordinamento e comunicazioni, il Servizio stampa, la Gendarmeria e la Pubblica sicurezza di Bellinzona.

B. **Dispersione di servizi** che debbono operare a diretto contatto tra di loro.

Oggi essi sono disposti in proprietà dello Stato (Pretorio di Bellinzona, stabile Ferriere a Giubiasco, Arsenale cantonale, Scuola media II di Bellinzona, Centri autostradali di Camorino e Noranco) e in parte presso privati (stabile Juri a Giubiasco, poligono di tiro di Bedano e i depositi di Grancia e Chiasso). Evidenti le maggiori difficoltà di collaborazione quindi la perdita di tempo ed energie. In questo contesto non va sottovalutata la dispersione dei dati, delle informazioni e le difficoltà di comunicazione connesse oggi con la necessità di rafforzare i supporti informatici (cfr. realizzazione di una centrale operativa unica per tutto il Cantone).

C. Carenza di spazio e sicurezza.

Gli spazi attuali sono insufficienti sia per quanto riguarda la disponibilità di uffici, sale ecc..., sia per quanto riguarda la disponibilità di posteggi esterni sia per chi lavora che per i veicoli sequestrati. Nel contempo le garanzie di sicurezza sono molto limitate e precarie.

D. Difficoltà di mobilità.

Appare necessario dislocare in periferia e più vicino possibile allo snodo autostradale il Comando per migliorare la velocità di intervento, l'accessibilità e la funzionalità generale dei servizi per rapporto all'attuale dislocazione al centro di Bellinzona.

La realizzazione del nuovo stabile dovrebbe permettere di superare queste difficoltà. Nella descrizione delle attuali disfunzioni sono dunque impliciti anche gli obiettivi del nuovo centro.

3. L'UBICAZIONE DEL COMANDO

Il nuovo edificio del Comando dovrebbe sorgere a Giubiasco, in località Seghezzone (tra la confluenza del fiume Morobbia con il fiume Ticino e il ponte che collega Giubiasco con Sementina).

Il sedime si trova sul mappale no. 3082, di proprietà del Consorzio correzione fiume Ticino dalla Moesa al Lago Maggiore.

Tale scelta deriva dall'esame di cinque varianti di localizzazione poste tutte nella zona tra Camorino (Centro di manutenzione autostradale) e Giubiasco, ma nel contempo dalla rinuncia all'acquisto dello stabile Swisscom di Giubiasco (soluzione troppo onerosa dal profilo dell'investimento e della gestione).

La Commissione della Gestione si è soffermata con particolare attenzione sull'ubicazione del Comando, anche perché sembrava più razionale la scelta già fatta negli anni settanta vale a dire la collocazione presso il Centro di manutenzione autostradale, già di proprietà dello Stato.

Una presa di posizione della Sezione dei trasporti del 25 aprile 1997 affermava che "Questa ubicazione è senz'altro interessante; da prevedere unicamente un certo arretramento dal nuovo collegamento ferroviario AlpTransit (bretella Bellinzona-Galleria del Monte Ceneri). Questa variante potrebbe inoltre permettere (con un collegamento sotto la ferrovia) di utilizzare la parte rimanente della variante 3 per scopi non edificatori".

Il Dipartimento competente, sollecitato da una precisa richiesta di chiarimento da parte della Commissione in data 18 ottobre 2000, così si esprimeva:

"La rinuncia a ubicare il nuovo Comando di Polizia presso il Centro di manutenzione SN a Camorino, mappale 118 (10'819 mq) è stata dettata principalmente dalla futura vicinanza del collegamento ferroviario Bellinzona-Stazione Giubiasco- galleria Monte Ceneri.

Il collegamento ferroviario passerà infatti a 15-20 metri dagli edifici.

Una perizia esterna, così come la presa di posizione della Sezione protezione dell'aria e dell'acqua sconsigliano l'edificazione in questa posizione per problemi di vibrazioni, di inquinamento fonico, di una falda freatica particolarmente alta (trasmissione delle vibrazioni) e per la presenza, partire dal 2006 dell'area di cantiere per la rampa di accesso alla galleria del Monte Ceneri.

L'ubicazione della futura infrastruttura di Polizia sul mappale 118 prevedeva inoltre di ricavare l'area riservata ai parcheggi nella zona attualmente riservata allo svicolo A13-A2 posta dall'altra parte della linea ferroviaria".

La risposta non ha sciolto tutte le perplessità della Commissione per il fatto che la linea ferroviaria non è di intenso traffico, sul sedime in zona Seghezzone bisognerà pagare un affitto e lo stesso era parzialmente occupato da una discarica.

Infatti nella proposta di bando di concorso si precisa che “Alla fine degli anni ‘50, su una fascia di circa 40 m del mappale 3082, lungo Via del Piano, è stata eseguita una deponia di rifiuti domestici urbani per uno spessore di circa 5 m.

Alla fine degli anni ‘60, parallelamente alla deponia di rifiuti urbani su una fascia di ca 50m, è stata eseguita una deponia di materiali inerti provenienti da demolizioni di abitazioni e materiale di scavo per uno spessore di ca. 5 m.”

La soluzione proposta corrisponde comunque:

- alla necessità di collocare il Comando nel distretto di Bellinzona in ossequio all’art. 15 della Legge sulla polizia;
- alla possibilità di collegarsi velocemente con la rete autostradale;
- alla vicinanza dei mezzi di trasporto pubblico.

Criteri che sono stati alla base della scelta del sedime.

4. CONTENUTI DEL NUOVO COMANDO

A quali bisogni dovrà rispondere il nuovo Comando e quali servizi ospiterà?

Ecco in sintesi i contenuti previsti per lo stabile:

- Sede Comandante e ufficiali;
- Stato maggiore: finanze, controlling, risorse umane, parte della formazione, coordinamento (informazione, archivi, ricerche, analisi, cancelleria), stampa e pubbliche relazioni;
- Centrale operativa unica per tutti i servizi di pronto intervento (117, 112, 144, 118) e relativi supporti nonché le strutture per il NOC (Nucleo operativo catastrofi);
- Servizi generali: amministrazione, logistica, tecnica (telecomunicazioni, veicoli, materiali, reperti), informatica;
- Scientifica: supporto tecnico-scientifico per attività di polizia giudiziaria e di Gendarmeria;
- Gruppo osservazione e Servizio informazioni generali: supporto alle attività Polizia giudiziaria e Gendarmeria;
- Polizia di prossimità: responsabili per il coordinamento dell’attività dei posti locali;
- Reparti mobili del Sopraceneri: vigilanza sul terreno, interventi e rispetto dell’ordine pubblico;
- Reparti speciali in supporto ai reparti mobili del Sopraceneri e del Sottoceneri (unità cinofile, sub ecc...).

Lo stabile avrà inoltre anche a disposizione da 7 a 8 celle di sicurezza per le persone che possono essere fermate nel Sopraceneri durante la notte.

La Commissione ha criticato un certo gigantismo del progetto motivo per cui durante l’esame il progetto è stato ridimensionato rinunciando all’insediamento del:

- Servizio di formazione (aule, locali lavoro, palestra con spogliatoi e uffici per i responsabili della formazione);
- Stato maggiore cantonale di condotta;
- Reparto della polizia stradale (80 persone con relativi mezzi);

- Celle pretoriali (circa dieci);
- Posteggi al coperto per la metà dei vicoli di servizio;
- Eliporto nella struttura.
- Palestra

5. GLI SPAZI A DISPOSIZIONE

Le superfici nette attualmente a disposizione nelle sette sedi citate all'inizio ammontano a **6'503 mq.**

Gli spazi destinati al nuovo comando di polizia ammontano a **9'235 mq.**

La distribuzione degli spazi sarà così redistribuita a dipendenza dei vari servizi:

Servizio	Nuova situazione
Ufficiali	200 mq
StatoMaggiore	2'200 mq
Servizi generali	1'935 mq
Coordinamento polizia di prossimità	200 mq
Polizia scientifica	1'050 mq
Gruppo osservazioni e Servizio informazioni	250 mq
Reparti mobili	1'050 mq
Centrale operativa	450 mq
Locali di sicurezza	400 mq
Spazi comuni (refettorio, aula magna, enti esterni)	1'500 mq
Totale	9'235 mq

Se confrontiamo la futura dotazione di spazi per rapporto all'attuale situazione possiamo rilevare che vi sono stati i seguenti aumenti di superficie:

Ufficiali	+ 78 mq
Poligono di tiro	+ 308 mq
Alloggi	+ 443 mq
Scientifica	+ 229 mq
Centrale operativa	+ 272 mq
Reparto mobile	+ 73 mq
GO	+ 54 mq
Locali di sicurezza	+ 176 mq
Ristorante	+ 185 mq
Enti esterni	+ 226 mq
Aula Magna	+ 250 mq
Rifugio	+ 220 mq
Locali tecnici	+ 200 mq
Stato maggiore	- 52 mq
Totale	2'732 mq

L'aumento della superficie disponibile permette dunque di rispondere adeguatamente alle esigenze di spazio e di funzionalità espresse all'inizio.

6. RAPPORTI CON IL COMUNE E IL CONSORZIO

6.1 Rapporti con il Comune di Giubiasco

Dopo la decisione del Consiglio di Stato, del mese di febbraio del 2000, di scegliere la località Seghezzone, il Municipio di Giubiasco ha dato avvio alla procedura di modifica del piano regolatore, modifica approvata dal Consiglio comunale il 3 aprile 2000.

Il fondo interessato misura mq 34'498 ed è interamente ubicato in zona edificabile ed in precedenza era destinato ad uso amministrativo, commerciale e residenziale nonché ad area di svago in base ad un piano di quartiere promosso dal Consorzio in accordo con il Comune di Giubiasco.

La modifica del piano regolatore prevede in particolare le seguenti norme:

- la zona è destinata all'edificazione di costruzioni e attrezzature di interesse pubblico (Sede comando polizia cantonale, uffici amministrativi e area di svago): almeno il 30% della superficie totale deve restare accessibile al pubblico;
- indice di edificabilità massimo 6 mc/mq;
- altezza massima m 20;
- distanza verso via Ticino m 10, verso via al Piano m 20;
- distanza verso l'argine del torrente Morobbia m 8;
- per le altre distanze valgono le norme del PR;
- area verde minima 50% della superficie edificabile, di cui la metà può essere destinata a posteggi alberati su terreno a griglia inerbata.

Contro tale modifica è stato interposto ricorso per motivi procedurali non avendo il Municipio, secondo i ricorrenti, informato e coinvolto la popolazione nel processo pianificatorio.

Il ricorso è stato respinto.

6.2 Rapporti con il Consorzio correzione fiume Ticino

Il Consorzio, costituito nel 1886, non intende vendere il fondo e ha quindi proposto di concedere allo Stato un diritto di superficie per sé stante e permanente di 99 anni.

Con questo diritto di superficie il Consorzio si assicura ogni anno un introito regolare per far fronte alle proprie spese di gestione per un importo di fr. 179'400.-

A questo proposito va precisato che, dopo la pubblicazione del Messaggio, la proposta di Convenzione allegata allo stesso è stata modificata al punto 4.4 dove si affermava che "Il canone viene adeguato ogni 5 anni all'indice nazionale dei prezzi al consumo, base di calcolo sarà l'indice del mese di febbraio 2000 pari a punti 106.1 (maggio 1993 = 100)". Infatti in una lettera del Consiglio di Stato, del 22 novembre 2000, indirizzata alla Commissione della gestione si precisa che "il canone sarà adeguato ogni 5 anni all'indice nazionale dei prezzi al consumo in ragione del 50% anziché del 100%, così come era previsto nel primo progetto di convenzione".

Il canone di locazione è stato calcolato sulla base di un importo di fr. 130 al mq (il prezzo tiene conto del fatto che il 30% del fondo è destinato ad area pubblica) per una superficie di 34'498 mq e un tasso d'interesse del 4%. Il canone dovrà essere versato a partire dalla data d'inizio dei lavori di costruzione.

6.3 Convenzione tra Stato, Comune e Consorzio

Prima dell'inoltro della domanda di costruzione dovrà essere sottoscritta una convenzione tra i tre interlocutori per regolare i seguenti impegni:

- formazione dell'accesso lungo il torrente Morobbia e la realizzazione di 50 posteggi pubblici a spese del Cantone;
- la possibilità di usufruire, a favore del pubblico, nelle ore serali e nei giorni festivi, di parte dei posteggi utilizzati dalla Polizia cantonale;
- la possibilità di realizzare, da parte del Comune e a sue spese, un'area di svago nella zona che sarà definita dal concorso di progettazione;
- la permuta del mappale 268 di mq 1368, di proprietà del Comune, con valore equivalente, a dipendenza dell'esito del concorso di progettazione;
- la realizzazione del marciapiede su via al Ticino, lungo il mappale 3082, a spese del Cantone, ritenuto che il sedime diventerà di proprietà comunale.

Bisognerà procedere anche alla permuta con il proprietario di un sedime confinante per rendere più razionale l'uso del fondo in oggetto.

7. IL CREDITO DI PROGETTAZIONE

La richiesta di fr. 6'200'000 per la progettazione del nuovo comando può sorprendere per l'entità dell'importo. Va però sottolineato che il credito di progettazione non riguarda solo la stesura del progetto definitivo con il relativo preventivo, ma comprende anche tutti i piani esecutivi e la collaborazione nelle procedure dei diversi appalti.

Il credito in oggetto è quindi molto più consistente di quello normalmente necessario per il progetto definitivo come abitualmente richiesto.

Qui si tratta infatti di elaborare il progetto fino alla fase esecutiva, come previsto da Amministrazione 2000 e in particolare dai nuovi principi generali per la gestione dei progetti d'investimento (cfr. Risoluzione governativa del 16 aprile 1999)

Di questo parleremo più estesamente nel prossimo capitolo, per ora ci limitiamo a presentare la composizione dettagliata del credito in oggetto:

Architetto	fr.	2'736'000.-
Ing. Civile	fr.	834'000.-
Ing. Elettrotecnico	fr.	466'000.-
Ing. Riscaldamento e ventilazione	fr.	471'000.-
Ing. Sanitario	fr.	255'000.-
Altri specialisti	fr.	108'000.-
Progettazione attrezzature speciali	fr.	297'500.-
Concorso di architettura	fr.	350'000.-
Spese secondarie	fr.	250'000.-
Totale parziale	fr.	5'736'000.-
IVA 7,5%	fr.	432'000.-
Totale	fr.	6'200'000.-

La stima dei costi di costruzione complessivi del nuovo edificio è stata valutata in fr. 37'000'000 (calcolo sulla base SIA 102, art. 4.1), importo al quale occorrerà aggiungere la spesa per gli impianti tecnici e specialistici.

A questo proposito la Commissione invita ad incaricare un tecnico del ramo per anticipare detta progettazione di massima, tecnico che potrà essere pronto ad intervenire con indicazioni puntuali al momento dell'allestimento del progetto da parte del team di progettazione vincente.

8. LA “GESTIONE PROGETTO”

Il progetto Amministrazione 2000 “Appalti, progetto e costruzioni” riunisce tre progetti in uno.

Dei tre la “gestione progetto” è senza dubbio la più importante.

Nel messaggio complementare relativo ad Amministrazione 2000 dell'11 novembre 1998 il progetto in questione veniva inserito nel gruppo B assieme ad altri importanti progetti tra cui vale la pena citare: Informatica dello Stato, Risorse umane, Automazione processi centrali, Autonomia e contrattualizzazione, Controlling di Stato.

La Commissione della gestione nel suo rapporto riassumeva così gli obiettivi del progetto:

- ottimizzare la procedura d'appalto in modo da razionalizzare l'esecuzione dell'opera chiedendo più collaborazione tra chi progetta e chi realizza.
- Ridefinire i ruoli nella gestione di un progetto tra committente, responsabile dei costi, responsabile della progettazione e responsabile del controllo del cantiere e del controlling.
- Verificare e ottimizzare gli standard di un progetto con un sistema che favorisca il contenimento della spesa.

Il Consiglio di Stato con sollecitudine si occupava dell'implementazione del progetto e già il 16 aprile del 1999 approvava una risoluzione relativa ai “Principi generali per la gestione dei progetti di investimento”, il cui contenuto tende principalmente a separare le responsabilità della pianificazione da quelle della realizzazione (cfr. Allegato).

Questa nuova procedura è stata parzialmente applicata per la realizzazione del nuovo Comando di polizia. Un'applicazione parziale poiché la Sezione logistica e stabili erariali non era ancora organizzata in modo adeguato. Infatti la riorganizzazione prevede la separazione della Sezione in una “area di programmazione” e in una “area tecnica” responsabile per la realizzazione.

Tale riforma è stata approvata dal Consiglio di Stato nel corso del mese di febbraio del 2001 e diventerà operativa nei prossimi mesi.

9. MODALITÀ DI CONCORSO

9.1 Il concorso di progetto

In questo caso si tratta di un concorso pubblico di progetto (non concorso di idee) a due fasi ai sensi degli articoli del Regolamento SIA 142, edizione 1998.

La prima fase coinvolge unicamente gli architetti ed è richiesta l'elaborazione di un progetto di massima con una proposta urbanistica-architettonica che qualifichi il sito e risolva il programma dato.

Sulla base della valutazione la Giuria sceglierà un numero limitato di progetti (da 6 a 10) senza stabilire una graduatoria.

Solo gli autori dei progetti scelti avranno il diritto di partecipare alla seconda fase.

Nella seconda fase gli architetti stessi procedono alla formazione del team di progettazione comprensivo degli ingegneri specialisti.

I costi del concorso sono stimati a fr. 350'000, di cui 300'000.- per il monte premi e 50'000 per gli onorari dei membri della giuria e le spese di organizzazione.

Il giudizio della Giuria verrà formulato sulla base di una ponderazione. La Giuria ha a disposizione per ogni singolo progetto 100 punti, che verranno così suddivisi: 70 punti per l'inserimento nel contesto urbanistico, le caratteristiche architettoniche ed energetiche dell'edificio, 30 punti per gli aspetti finanziari relativi ai costi per la costruzione e per la manutenzione della struttura.

A proposito della gestione energetica dello stabile il bando di concorso precisa che "in considerazione della particolarità della struttura, della tipica distribuzione annuale del fabbisogno energetico e dei possibili sviluppi del comparto in oggetto, si richiede la presentazione di un concetto che tenga conto dell'utilizzazione intelligente delle fonti energetiche, con particolare riferimento alle fonte rinnovabili."

Va ancora sottolineato che contrariamente a quanto avviene di norma, la fase di progettazione e preventivo dettagliato dei costi comprenderà pure l'allestimento dei piani esecutivi, la pubblicazione degli appalti e la partecipazione alle relative delibere, con la riserva di approvazione da parte del Gran Consiglio del credito di costruzione.

Dopo l'allestimento dei piani esecutivi e di dettaglio il coordinamento viene assunto dal "manager di cantiere" (si accosta alla direzione lavori, naturalmente separata da chi ha progettato) che avrà la responsabilità per il rispetto del progetto, della qualità, dei costi e dei tempi di realizzazione e sarà la figura di riferimento per il committente.

10. RIFLESSIONI DELLA COMMISSIONE

La Commissione della gestione comprende i motivi d'un cambiamento di metodologia nella realizzazione di nuove opere, legati fondamentalmente all'esigenza di maggiore rigore e alla necessità di evitare traumatiche esperienze legate ai sorpassi.

In questo contesto si permette esprimere tre considerazioni:

1. L'approvazione del credito di progettazione diventa un atto più impegnativo poiché questa fase si spinge ben oltre la precedente procedura e naturalmente richiede risorse finanziarie superiori. L'esame da parte del Gran Consiglio deve essere particolarmente attento poiché il vincolo tra credito di progettazione e credito di costruzione diventa in qualche modo più stretto.
2. Appare importante che questa nuova metodologia, che per certi aspetti può suscitare anche delle perplessità, sia costantemente monitorata affinché se ne possa valutare attentamente la sua efficacia per rapporto all'accorciamento dei tempi di realizzazione delle opere, per rapporto al rigore progettuale e infine per rapporto al mantenimento dei costi preventivati.

Tenendo presente che il team di progettazione (architetto, ingegnere, ingegneri per l'impiantistica, ecc. ...) la direzione lavori e le imprese esecutrici potranno produrre risultati soddisfacenti solo se le indicazioni del committente sono precise e decise già nella fase iniziale.

3. Recentemente è stato approvato il “Modello di prestazioni” 112, elaborato con i rappresentanti dei grandi committenti pubblici e privati, che regola il contratto di prestazione e degli onorari per i team di progettazione.
Un confronto tra nuova metodologia prevista dalla Risoluzione governativa citata e quanto si sta sviluppando a livello nazionale appare opportuno.



Con queste osservazioni, la Commissione della gestione e delle finanze invita ad approvare il decreto legislativo allegato al messaggio no. 5022.

Per la Commissione gestione e finanze:

Mario Ferrari, relatore
Beltraminelli - Brenni - Bonoli - Carobbio Guscetti -
Croce - Ghisletta R. - Lepori Colombo - Lombardi -
Lotti - Merlini - Sadis