

Rapporto

numero	data	Dipartimento
5860 R	27 febbraio 2007	TERRITORIO
Concerne		

**della Commissione della gestione e delle finanze
sul messaggio 21 novembre 2006 concernente lo stanziamento di un
credito d'opera di franchi 9'500'000.- per la sistemazione viaria del Pian
Scairolo e di un credito di progettazione di franchi 500'000.- per
l'allestimento di un concorso internazionale di idee di urbanistica per il
Pian Scairolo**

1. INTRODUZIONE

Con questo messaggio il Consiglio di Stato dà una risposta concreta ad un problema di un comparto che negli scorsi decenni ha visto uno sviluppo incredibile. Questo sviluppo è tuttora in corso, anche se, per permettere – finalmente – di operare un riordino urbanistico e porre mano ad un potenziamento delle infrastrutture, il Consiglio di Stato nel mese di marzo 2006 ha istituito una zona di pianificazione ai sensi dell'art. 58 LALPT per un periodo di 5 anni. In questo lasso di tempo dovrà essere individuata e consolidata una soluzione a lungo termine.

Lo sviluppo dell'urbanizzazione del Pian Scairolo è già stato descritto nel 2002 dalla Commissione della pianificazione di questo Gran Consiglio, in occasione dell'esame del Piano Generale per la sistemazione della strada cantonale Pian Scairolo¹. L'introduzione storica del rapporto commissionale di allora non ha perso nulla della sua attualità:

“Negli ultimi 40 anni il Pian Scairolo ha conosciuto uno sviluppo straordinario, non senza problemi, e tuttora in costante evoluzione. Questo sviluppo è stato ben documentato da un ampio servizio apparso nel 1993 sulla Rivista Tecnica². Ogni costruzione è funzionale per lo scopo per il quale è stata eretta, se non serve più viene abbattuta e sostituita con una nuova. Non sorprende constatare che le costruzioni, inserite nel territorio senza un'apparente ordine, siano tutte recenti: dalle cartine del Piano Scairolo si può facilmente estrapolare che le prime costruzioni di carattere prevalentemente artigianale, sono state erette negli anni '60. Ma in quegli anni il verde, l'agricoltura avevano ancora un'importanza determinante nel paesaggio del Piano.

Il sistema viario risale proprio a quegli anni '60 in cui è stata costruita l'autostrada. Sovrapponendosi in parte al tracciato autostradale, la vecchia strada cantonale è stata costruita ex-novo su di un nuovo tracciato. Larghissima pareva allora, una seconda autostrada, sproporzionata alle necessità della zona.

Il Pian Scairolo è politicamente suddiviso fra 5 comuni: Pambio-Noranco, Pazzallo, Grancia, Montagnola e Barbengo [Ndr: oggi Lugano, Grancia, Collina d'Oro e Barbengo].

¹ Messaggio 5303 del 24 settembre 2002, approvato il 16 dicembre 2002

² Dario Banaudi, Raffaella Macaluso, Guardando Scairolo: appunti di lettura in Territori senza qualità, Rivista Tecnica, Lugano, no. 6/1993.

La suddivisione politica sembra seguire una logica dettata dalla trama territoriale tipica del paesaggio agrario, ben visibile nelle cartine dell'800. Considerato che buona parte del Pian Scairolo aveva carattere paludoso fin negli anni '40, quando è stata effettuata la bonifica con la rettifica della Roggia che divide il Piano in due parti, l'interesse per questi terreni è rimasto essenzialmente agricolo fino a metà del '900.

Negli ultimi decenni, seguendo una spirale sempre più vertiginosa e non ancora terminata, si sono susseguite prima attività artigianali, in gran parte legate all'edilizia, in seguito attività industriali e commerciali all'ingrosso e infine le attività di commercio al dettaglio legate ai grandi centri commerciali, coprendo quasi tutti i bisogni.

Nel frattempo il sistema viario non ha conosciuto nessun miglioramento, se non la circonvallazione del nucleo di Scairolo, costruita una decina di anni or sono su iniziativa del comune di Montagnola che, con due collegamenti con la sponda sinistra della Roggia, de facto ha dato vita ad una seconda strada del piano a ridosso della Collina d'Oro, denominata anche Pedemontana.

Appare evidente che uno sviluppo così importante delle attività commerciali avrebbe portato ad una saturazione del sistema viario del Pian Scairolo. Non solo: negli orari di punta questa saturazione si ripercuote pure su altre arterie, in primis l'autostrada che conosce sempre più di frequente colonne in prossimità dell'uscita di Lugano sud, per di più in galleria, con il corollario di pericoli. Ma anche sulla strada proveniente da Paradiso si formano lunghe code in attesa di entrare in autostrada o di raggiungere il Pian Scairolo. Per non parlare delle frequenti code sulla strada del Piano Scairolo, in corrispondenza di punte serali o mattutine."

L'autorità politica, a fasi alterne, ha in passato tentato di porre rimedio ad una situazione che si aggravava a vista d'occhio. Si rileva infatti che già nell'ottobre 1991 (quindi 15 anni fa) il Cantone ha preso una "decisione operativa". A seguito di questa decisione è stato allestito un progetto di sistemazione viaria del Pian Scairolo che nel giugno 1992 è stato presentato ai Comuni. In seguito, dei 5 comuni coinvolti, uno non ha aderito al concetto. Gli anni successivi sono stati dedicati a un approfondimento pianificatorio che si è sovrapposto al COTAL (Concetto di organizzazione territoriale dell'agglomerato luganese) per cui nel periodo 1995-1997 è stato sospeso. Gli anni immediatamente prima e dopo il 2000 hanno permesso di riprendere in mano la progettazione della sistemazione stradale che è infine sfociata nel Piano Generale approvato dal Gran Consiglio nel 2002. Quindi si è assistito ad una nuova battuta di arresto per verificare che il progetto sia in sintonia con i potenziali sviluppi futuri del Pian Scairolo.

Questa breve cronistoria mostra come un'idea politica di per sé corretta, cioè quella di intervenire con misure pianificatorie in un comparto delicato come quello del Pian Scairolo, in fondo si dimostra fallimentare se non riesce a concretizzare gli intenti in un tempo ragionevole.

Malgrado tutte le difficoltà, nel frattempo una prima urgenza è stata risolta: quella dello svincolo autostradale di Lugano sud che è stato potenziato con una corsia supplementare nella bretella autostradale proveniente da nord, l'ingrandimento della rotonda delle Fornaci e una nuova rotonda nei pressi della Chiesa di Pambio. Il relativo credito è stato approvato dal Gran Consiglio il 10 maggio 2006³.

³ Messaggio 5725 dell'8 novembre 2005 e rapporto della commissione della gestione e delle finanze del 25 aprile 2006.

Il messaggio in esame risponde a due ulteriori esigenze ben precise e collegate fra di loro per porre rimedio alla situazione attuale che ha superato di gran lunga il limite di tolleranza:

- con un credito quadro di Pronto Intervento è prevista la sistemazione della strada del Pian Scairolo fra la zona dell'incrocio per Senago e i centri commerciali per una lunghezza di 1.7 km;
- parallelamente verrà svolto un concorso internazionale di idee di urbanistica per dare al Piano Scairolo quell'ordine pianificatorio che negli ultimi 50 anni è venuto a mancare, ma soprattutto di creare le basi per le infrastrutture di trasporto necessarie allo sviluppo del Piano stesso.

Si sottolinea il legame molto stretto fra le due misure proposte: da una parte è indispensabile un rimedio urgente alla situazione esistente, rimedio che è stato definito come un "grande cerotto", che porterà beneficio a numerosissimi utenti dell'infrastruttura viaria che non verrà in nessun modo ampliata, mentre verranno migliorati gli incroci con alcune strade secondarie del piano e gli accessi al principale centro commerciale. Dall'altra parte, la richiesta di una soluzione di più ampio respiro viene esaudita con un primo passo, quello del concorso di urbanistica. Il collante che unisce le due procedure è la zona di pianificazione che è stata istituita nel mese di marzo del 2006 e che ha l'intento di *"evitare ogni tipo di intervento che possa pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi pianificatori stabiliti"*.

2. PIANO DI PRONTO INTERVENTO (PPI)

2.1 Particolarità del progetto

La base del progetto è data dal Piano Generale approvato dal Gran Consiglio il 10 dicembre 2002. Dopo la sua pubblicazione avvenuta nel mese di maggio 2003, l'unico ricorso che concerneva questioni di dettaglio in merito ad un accesso privato, risolte mediante convenzione, è stato stralciato dei ruoli di 6 ottobre 2003, dando forza giuridica al Piano Generale pubblicato a partire da quella data.

La pausa di circa 2 anni fra la crescita in giudicato del Piano Generale e la presentazione di questo messaggio si è resa necessaria per verificare che le opere previste siano in sintonia con i progetti futuri che potrebbero scaturire dal concorso di pianificazione urbanistica pure oggetto dal presente messaggio. Questa verifica è stata discussa e concordata con la Commissione intercomunale per la Pianificazione del Pian Scairolo (CIPPS) e la Commissione regionale dei Trasporti del Luganese (CRTL). L'esito della verifica ha indicato che questo progetto è necessario per fornire a breve termine i primi miglioramenti rispetto alla situazione attuale e non compromette in nessun modo lo studio per una soluzione globale del Pian Scairolo,

Le opere previste sono dettagliatamente descritte nel messaggio governativo e si sviluppano per una lunghezza complessiva di circa 1.7 km. Il progetto sottoposto corrisponde con il Piano Generale a parte due differenze, per altro non sostanziali:

- è stata prevista una svolta a sinistra con relativa corsia di preselezione in zona Senago;
- invece di semaforizzare l'incrocio dell'entrata del centro commerciale di Grancia 1, verrà regolato con semafori l'incrocio del nodo "Industrie", circa 100 metri più a sud.

2.2 Finanziamento

2.2.1 Crediti quadro per misure di pronto intervento PTL

La presente richiesta di credito è un credito d'opera specifico che si inserisce nella serie dei crediti quadro richiesti per le misure di pronto intervento e che concernono tutto il Piano dei Trasporti del Luganese. Questi crediti quadro hanno permesso di realizzare numerose opere in tutto il comparto del Piano dei Trasporti del Luganese (ad esempio Rotonda Magliasina, strada Ponte Tresa Fornasette, accesso Vico Morcote, marciapiede e pavimentazione Vaglio, curva Marnigo Cureglia, marciapiede e moderazioni a Gentilino, moderazione traffico a Taverne-Torricella, sistemazione stradale Canobbio-Comano e numerosissime altre opere).

I crediti quadro per le misure di pronto intervento (PPI) per tutto il PTL approvati negli ultimi 15 anni sono sei e in sintesi la situazione contabile per quanto riguarda gli importi impegnati si presenta come segue:

PPI	1	2	3	4	5	6	Totale
DL	13.3.1991	20.4.1993	6.3.1995	12.11.1996	11.3.1999	11.5.2004	1991-2006
Importo votato	10'000'000	10'000'000	10'000'000	10'000'000	10'000'000	10'000'000	60'000'000
Importo impegnato	9'690'000	9'977'738	9'961'324	10'000'000	10'000'000	3'076'000	52'705'062
Importo residuo	310'000	22'262	38'676	0	0	6'924'000	7'294'938

Questi importanti importi sono da leggere nello spirito originale del PTL: in attesa di essere affrontate le grandi opere (galleria Vedeggio-Cassarate, circonvallazione Agno-Bioggio), sono state necessarie parecchie misure puntuali e urgenti, per garantire un minimo di mobilità. Queste opere sono state finanziate, appunto, con i crediti quadro per le misure di pronto intervento (PPI).

2.2.2 Richiesta di credito quadro per le opere del Pian Scairolo

Con la richiesta oggetto di questo messaggio, la situazione evolverà nel senso che gli importi delle opere finora realizzate per il Pian Scairolo (vedi messaggio pag. 6, in particolare gli studi di progettazione e la realizzazione dell'incrocio per Barbengo) verranno dedotti dai PPI precedenti e attribuiti a quello nuovo. La nuova situazione contabile si presenterà dunque come segue:

PPI	1-6	7	Totale
DL	1991-2004	2007	1991-2007
Importo votato	+ 60'000'000	+ 9'500'000	+ 69'500'000
Importo impegnato	- 52'705'062	0	- 52'705'062
Importo riattribuito ⁴	+ 1'061'053	- 1'061'053	0
Importo residuo ⁵	+ 8'355'991	+ 8'438'947	+ 16'794'938

Il preventivo delle opere da eseguire sul Pian Scairolo è dunque di ca di Fr. 8'440'000.- (IVA inclusa), perché negli scorsi anni sono già state eseguite opere per un importo di Fr. 1'061'053.-.

Dall'importo complessivo di Fr. 9'500'000.- andranno dedotti i contributi dei comuni che complessivamente partecipano con il 30% della spesa con una chiave di riparto contenuta in una risoluzione governativa del 20 giugno 2006 e non contestata dai comuni e quindi ratificata. Dagli importi risultanti per questo investimento verranno dedotti gli importi già versati dai comuni di Barbengo e di Grancia per i lavori eseguiti precedentemente (complessivamente 278'000.-).

Complessivamente il costo netto di questo investimento per il Cantone è riassunto nella tabella seguente:

Preventivo	9'500'000
Contributi dei comuni (30%)	- 2'850'000
Contributo centro commerciale IKEA	- 400'000
Importo netto a carico del Cantone	6'250'000

2.3 Contributi dei privati

Durante i lavori della commissione è stato sollevato il problema della partecipazione dei privati ai costi dell'opera. Dopo verifica con i servizi interessati, si giunge alla conclusione che la Legge sui contributi di miglioria non è applicabile, visto che l'opera, trattandosi di una infrastruttura di base, non rientra nella casistica delle opere che danno luogo a contributo (Art. 3 cpv 1 Legge sui contributi di miglioria).

Per quanto riguarda il contributo dei centri commerciali si rileva che è applicabile l'articolo 52 della Legge sulle strade del 23 marzo 1983 che è stato ripreso integralmente nella revisione della legge del 12 aprile 2006:

⁴ Costi effettivi

⁵ Trattandosi di un calcolo misto fra importi impegnati e costi effettivi, possono esserci delle differenze contabili fra questa tabella e una situazione contabile basata sui costi effettivi.

Centri commerciali

Art. 52¹ La costruzione o l'ampliamento di centri commerciali aventi una superficie di vendita di almeno m² 1000 può essere autorizzata se, per quanto concerne il traffico, sono adempiute le seguenti condizioni:

- a) la rete stradale di accesso è adeguata e dispone di una riserva di capacità sufficiente, tenuto segnatamente conto dell'incremento del traffico in generale e di quello procurato dalla nuova costruzione in particolare;
- b) la regolazione della circolazione è garantita dal profilo tecnico;
- c) il numero dei posteggi è sufficiente al fine di garantire la fluidità e la sicurezza della circolazione;
- d) il proprietario assume le spese per la costruzione e l'esercizio delle infrastrutture necessarie per l'allacciamento del centro, in particolare per l'adattamento della rete stradale interessata; gli oneri sono stabiliti nel permesso di costruzione o in una decisione preliminare separata, oppure in una speciale convenzione.

²Quando il loro uso ha conseguenze analoghe sul traffico, le restrizioni del primo capoverso sono applicabili anche ad altri tipi di costruzioni e di utilizzazione dei fondi.

In virtù di questo articolo, in particolare la lettera d), nel 1998 è già stato incassato un contributo di Fr. 400'000 dall'IKEA e tuttora contabilizzato su di un conto transitorio. Con i lavori previsti questo importo verrà attivato e andrà a diminuzione della spesa.

Per quanto riguarda gli altri centri commerciali, si rileva che quelli edificati precedentemente non sono stati assoggettati a oneri particolari, mentre quelli che hanno richiesto una licenza edilizia in tempi più recenti hanno avuto oneri diversi a seconda dell'importanza del centro e della sua situazione particolare. Questi oneri si sono tramutati solo in un caso in un contributo pecuniario da utilizzare per "*l'adattamento della rete stradale interessata*", quello citato precedentemente, appunto.

Si richiama inoltre l'art. 29c concernente la regolamentazione dei posteggi privati e il relativo regolamento di applicazione del 14 giugno 2005 che prescrive le modalità di calcolo del numero di posteggi, tenuto conto della riduzione dovuta a buoni collegamenti con i mezzi di trasporto pubblici.

3. PIANIFICAZIONE URBANISTICA

Anche se l'importo richiesto è notevolmente inferiore rispetto a quello della sistemazione stradale, l'impatto futuro sul Pian Scairolo del credito per lo svolgimento del concorso urbanistico è ben più importante. La scrivente commissione ritiene che il titolo utilizzato nel messaggio per il capitolo 2 "Misure fiancheggiatrici" non sia appropriato, visto che questo concorso rappresenta – probabilmente – l'ultima possibilità per intervenire e creare un certo riordino urbanistico: a questo aspetto deve essere posto un accento particolare.

3.1 Lavori preliminari della Commissione Intercomunale per la Pianificazione del Pian Scairolo (CIPPS)

La CIPPS, a cui partecipano i rappresentanti del Cantone e dei Comuni di Barbengo, Collina d'Oro, Grancia e Lugano, ha dunque assunto la regia per quanto attiene alla pianificazione futura del Pian Scairolo.

Questa commissione ha elaborato un rapporto concernente la Strategia di intervento del Comparto Pian Scairolo all'attenzione dei Municipi dei comuni interessati (30 maggio 2006).

Dapprima il rapporto fa alcune constatazioni:

- Oggi il Pian Scairolo offre 5'000 posti di lavoro e genera 800 mio – 1 mia di fatturato annuo.
- La superficie complessiva dei fondi a disposizione ammonta a ca 1'000'000 mq (= 1 km² = 100 ha), di cui il 98% è di proprietà privata e solo il 2% è di proprietà pubblica.
- Di questi spazi 775'000 mq sono azionati per attività lavorative, di cui 250'000 mq hanno contenuti artigianali / industriali e 525'000 mq sono con contenuti commerciali.
- Questi fondi generano, a seconda dell'intensità della utilizzazione, delle costruzioni con un indice di sfruttamento differenziato. Attualmente si stima che sono costruiti circa 440'000 mq di Superficie Utile Lorda (SUL).
- Con un'intensificazione dell'edificazione, si stima che potranno aggiungersi altre superfici edificate con un incremento di 170'000 a 315'000 mq SUL rispetto alla situazione attuale. In posti di lavoro questo incremento significa dai 2'000 ai 4'000 posti in più.

Da queste constatazioni si conclude che:

- il piano attualmente ha ancora un importante potenziale edificatorio;
- tenuto conto della sistemazione stradale prevista in questo messaggio, l'infrastruttura stradale esistente è insufficiente per gestire il traffico generato da un "PR a saturazione".

Il rapporto ipotizza inoltre una serie di proposte che andranno verificate nell'ambito del concorso urbanistico:

- *Riqualifica completa delle componenti abitative del Pian Scairolo, con un approccio di "sistema residenziale"*
- *Sviluppo di un comparto lavorativo-commerciale di servizio all'agglomerato urbano, funzionalmente separato dal sistema residenziale.*
- *Codifica pianificatoria delle potenzialità di sviluppo in funzione della dotazione infrastrutturale del sistema trasportistico, con crescita della mobilità assorbita in gran parte dal trasporto pubblico.*

Il rapporto analizza pure alcune soluzioni per concretizzare la necessità di nuove infrastrutture di trasporti. In particolare si auspica un trasporto pubblico ad alta capacità con percorso dedicato (secondo le verifiche fatte, l'asse preferenziale sarebbe da posizionare lungo la Roggia Scairolo, in modo da servire in modo ottimale sia la zona commerciale, sia quella residenziale). Sono state inoltre esaminate ipotesi per un nuovo accesso dei centri commerciali e la separazione dell'accesso dei centri commerciali e delle industrie da quello delle zone residenziali.

3.2 Concorso urbanistico

In analogia a quanto fatto per il comparto di Lugano-Cornaredo e delle buone esperienze, si vuole dunque bandire un concorso di urbanistica con lo scopo di individuare un assetto futuro per il Pian Scairolo che permetta di riqualificare quest'area, per i contenuti artigianali/industriali/commerciali ma anche per i contenuti residenziali e di svago.

È evidente che una parte importante del concorso sarà rappresentata da un ripensamento e un potenziamento del sistema di trasporti dell'intero piano, sia pubblico, sia privato.

Per quanto riguarda l'aspetto finanziario, le indicazioni contenute nel messaggio sono esaustive. Sulla base delle esperienze fatte per il comparto di Cornaredo, si è allestito il preventivo per il concorso che ammonta a Fr. 500'000.-. La chiave di riparto fra il Cantone e i comuni è la medesima (70% Cantone, 30% Comuni) come per le opere stradali descritte precedentemente in questo rapporto.

Particolarmente importante per le attività collegate questo concorso urbanistico è il rispetto dei tempi indicati che prevedono il consolidamento dei risultati nei PR comunali entro il 2010. Questo rispetto dei tempi è importante per diversi aspetti:

- dare una risposta alle aspettative degli abitanti e degli utenti del Pian Scairolo,
- non bloccare troppo a lungo i progetti per nuove edificazioni e potenziamenti di quelle esistenti,
- realizzare al più presto le nuove e definitive infrastrutture di trasporto che finalmente potranno dare respiro e un assetto definitivo al Pian Scairolo stesso.

La scrivente commissione ritiene che l'assorbimento della maggiore domanda di mobilità derivante da una ulteriore e accresciuta edificazione del Pian Scairolo debba primariamente avvenire con mezzi di trasporto pubblici e chiede che questa condizione sia espressamente indicata nel bando di concorso.

Secondo la LaLPT Art. 60, la zona di pianificazione entra in vigore al momento della pubblicazione e resta in vigore fino alla pubblicazione del piano sostitutivo, comunque al massimo per 5 anni, prorogabili per altri due. Di conseguenza entro il 2011 gli intendimenti scaturiti dal concorso di urbanistica dovranno trovare posto nei rispettivi piani regolatori dopo essere consolidati nel Piano Direttore.

Il fattore tempo è quindi essenziale per la riuscita dell'operazione: di questo aspetto devono essere coscienti tutti, a partire dagli operatori, passando per le amministrazioni comunali e cantonale, agli esecutivi, fino ai parlamenti comunali e cantonale. L'occasione data da questo concorso urbanistico per creare un po' di ordine pianificatorio sul Pian Scairolo non deve passare inutilizzata: probabilmente questa sarà veramente l'ultima possibilità.

4. ACQUISIZIONE DI AREE DI INTERESSE PUBBLICO

Sulla base del rapporto preliminare della CIPPS sono stati individuati alcuni spazi che saranno necessari per la realizzazione di future opere (ad esempio percorso dedicato trasporti pubblici, strade residenziali, infrastruttura Park+Ride). Considerato il dinamismo del Pian Scairolo è molto importante riservarsi al più presto, sfruttando questa fase di "pausa edificatoria" dovuta all'esistenza della zona di pianificazione, i necessari sedimi per la realizzazione delle opere pubbliche future. In quest'ottica si auspica un atteggiamento attento e attivo dei servizi cantonali preposti in modo che l'acquisizione dei relativi fondi possa avvenire ad esempio con trattative bonali. Per la realizzazione di questo proposito sarà in ogni caso necessario un nuovo messaggio, visto che nel credito in esame è prevista solo l'acquisizione dei fondi strettamente connessi con la realizzazione delle opere stradali per un totale di 2'000 mq.

5. CONCLUSIONI

Malgrado che sul Pian Scairolo si sono già perse parecchie occasioni per “mettere un po’ di ordine” e realizzare le infrastrutture necessarie, si presenta con questo messaggio una nuova (forse l’ultima) occasione per realizzare il sogno di molti abitanti e utenti del Pian Scairolo che desiderano vedere finalmente realizzati un riordino urbanistico dei diversi contenuti e nuove infrastrutture per i trasporti commisurate all’importanza delle attività e delle zone residenziali collegate con il Piano.

* * * * *

Con queste considerazioni, la Commissione della gestione e delle finanze invita il Gran Consiglio ad approvare i decreti legislativi allegati al messaggio governativo.

Per la Commissione gestione e finanze:

Thomas Arn, relatore

Bacchetta-Cattori - Beltraminelli - Bignasca -

Bonoli - Carobbio Guscetti (con riserva) -

Croce - Dell’Ambrogio - Ferrari M. (con riserva) -

Foletti - Ghisletta R. (con riserva) - Lepori Colombo -

Lombardi - Merlini - Righinetti - Robbiani - Soldati