Rapporto

numero	data	Dipartimento
6763 R	25 febbraio 2014	ISTITUZIONI / FINANZE E ECONOMIA

Concerne

della Commissione della gestione e delle finanze
sul messaggio 12 marzo 2013 concernente l'adeguamento del credito di progettazione per la ristrutturazione del Pretorio di Bellinzona a 3.83 milioni di franchi; del relativo tetto massimo di spesa a 40.4 milioni di franchi; della modifica dei contenuti previsti per lo stabile e di un credito di 2.68 milioni di franchi per le sedi provvisorie

Con il messaggio in esame, il Consiglio di Stato chiede un adeguamento del credito di progettazione a 3.83 milioni di franchi per la ristrutturazione del Pretorio di Bellinzona e del relativo tetto massimo di spesa, pari 40.4 milioni di franchi unitamente alla modifica dei contenuti e alla richiesta di un credito di 2.68 milioni di franchi per l'allestimento delle sedi provvisorie dei servizi attualmente ubicati nel Pretorio.

Il tema è strettamente connesso a quelli trattati nei seguenti messaggi, ai quali rimandiamo per gli aspetti correlati:

- n. 6247 (7 luglio 2009) *Richiesta di un credito di 7.72 milioni di franchi quale contributo aggiuntivo per la realizzazione della sede definitiva del Tribunale penale federale*;
- n. 6248 (8 luglio 2009) *Richiesta di un credito di 2.9 milioni di franchi per la progettazione della ristrutturazione del Pretorio di Bellinzona*;
- n. 6722 (12 dicembre 2012) *Scorporo del Tribunale penale cantonale dal Tribunale di appello*;
- n. 6722A (11 febbraio 2014) *Scorporo del Tribunale penale cantonale dal Tribunale di appello; messaggio aggiuntivo per la fissazione dell'entrata in vigore dello scorporo*.

Aggiungasi che, in considerazione della decisione governativa di cui ai citati messaggi n. 6722 e n. 6722A, il tema dello scorporo del Tribunale penale cantonale dal Tribunale d'appello non è più oggetto di studio da parte dei gruppi di lavoro che si stanno occupando del progetto denominato "Giustizia 2018".

Con l'inaugurazione del Tribunale penale federale, avvenuta il 24 ottobre 2013, è stata conclusa la prima fase delle opere da realizzare in base alla convenzione stipulata tra Confederazione e Cantone. Il risultato ottenuto con la nuova struttura federale è molto positivo e l'auspicio della scrivente Commissione è di veder sorgere, a lato dell'ex Scuola cantonale di commercio, un edificio rappresentativo di similare livello.

1.0064

1. ORIGINE DELLE MODIFICHE AL PROGETTO

Nel merito dell'esame commissionale, riassumiamo di seguito i principali eventi che hanno portato all'elaborazione del presente messaggio da parte del Consiglio di Stato.

Il Gran Consiglio, in data 26 gennaio 2010, ha approvato la richiesta di un credito di 2.9 milioni di franchi per la progettazione della ristrutturazione del Pretorio di Bellinzona. I contenuti definiti a suo tempo per il palazzo del Pretorio prevedevano la costituzione di un polo per l'utenza che intendeva far capo ai servizi della Divisione della giustizia e della Polizia che operano nella regione del Bellinzonese unitamente ad altri servizi del Dipartimento delle istituzioni; la pianificazione prevedeva inoltre l'insediamento di alcuni servizi attualmente collocati in stabili di terzi.

Le modifiche legislative apportate ai codici di procedura penale e civile, con effetto a contare dal 1° gennaio 2011, hanno avuto come corollario anche la modifica degli effettivi e delle dinamiche interne di alcuni servizi, con un'influenza diretta sulle esigenze logistiche di questi ultimi.

Il Dipartimento delle istituzioni, conscio della difficile situazione nella quale si trovano a operare le autorità giudiziarie cantonali, considerato quanto sopra, ha promosso una verifica volta ad analizzare l'attuale organizzazione dell'apparato giudiziario. Detto studio ha permesso di elaborare alcune proposte le quali hanno generato effetti diretti sui contenuti del Pretorio, segnatamente l'intento di concentrare le prime istanze penali a Bellinzona.

Si evidenzia inoltre che la disponibilità di aule penali sul territorio cantonale è difatti limitata, la sola aula confacente alle esigenze processuali risulta essere l'aula penale maggiore inserita a Palazzo di giustizia di Lugano. Le aule di Mendrisio e di Locarno rispondono solo in parte alle necessità delle autorità giudicanti.

Le modifiche sostanziali da applicare al progetto di ristrutturazione del Pretorio di Bellinzona hanno imposto una sospensione della progettazione, finalizzata all'ottenimento da parte della scrivente Commissione dell'autorizzazione a procedere con gli approfondimenti necessari alla ridefinizione dei parametri volumetrici e finanziari.

La Commissione della gestione e delle finanze ha quindi richiesto al Consiglio di Stato ulteriori garanzie, quali la verifica con il Tribunale penale federale della possibilità di usufruire regolarmente dell'aula penale presso l'ex Scuola cantonale di commercio e la concreta volontà di concentrare a Bellinzona, entro la conclusione dei lavori, l'autorità penale di prima istanza.

Il Consiglio di Stato ha eseguito le verifiche richieste, evidenziando la disponibilità della Confederazione a mettere a disposizione del Cantone saltuariamente l'aula penale del nuovo edificio, non impegnandosi per contro sui giorni di possibile occupazione, in quanto non a priori preventivabili e quantificabili. È quindi stata definitivamente esclusa la possibilità di un'occupazione regolare da parte delle autorità giudiziarie cantonali dell'aula penale del Tribunale penale federale.

La progettazione è pertanto stata riattivata e ha permesso di eseguire tutte le necessarie verifiche, oggetto delle nostre valutazioni riportate nel presente rapporto.

2. I NUOVI CONTENUTI E CONSEGUENZE ARCHITETTONICHE

La nuova ripartizione degli spazi del Pretorio di Bellinzona prevede l'inserimento dei seguenti contenuti.

2.1 Tribunale penale cantonale

Il trasferimento del Tribunale penale cantonale da Lugano a Bellinzona permetterà di concentrare la prima istanza penale (Tribunale penale e cantonale e Pretura penale) presso il Pretorio, confermando l'intento di scorporare logisticamente il Tribunale penale cantonale dal Tribunale d'appello.

Le importanti sinergie con il Tribunale penale federale, in materia di sicurezza, di condivisione di aule penali, di accessi e di spazi destinati alla custodia degli imputati, offrono un sicuro valore aggiunto all'intero comparto penale. In quest'ottica evidenziamo che presso il Tribunale penale federale sono state allestite le necessarie predisposizioni informatiche per consentire lo svolgimento dei processi di competenza dei tribunali cantonali. Il Dipartimento delle Istituzioni ha inoltre recentemente stipulato un contratto di prestazioni con il Tribunale penale federale per la gestione della sicurezza dei processi che si tengono davanti alla istanza penale federale.

Le conseguenze architettoniche generate dell'insediamento del Tribunale penale cantonale presso il Pretorio sono riassunte nei punti seguenti:

- messa a disposizione degli spazi atti allo svolgimento delle attività del Tribunale penale cantonale;
- realizzazione di un'aula penale;
- realizzazione di un collegamento veicolare tra il Pretorio e il Tribunale penale federale;
- ripristino dal progetto originale di parte dell'autorimessa destinata ai veicoli di servizio della Polizia cantonale e al trasporto degli imputati a processo;
- messa a disposizione della Polizia cantonale di spazi destinati alla gestione degli imputati a processo.

L'aula penale prevista presso il Pretorio di Bellinzona, di dimensioni analoghe a quella esistente presso il Palazzo di giustizia di Lugano, comporterà un costo di 2'470'000 franchi. L'importo è stato definito in base agli usuali parametri applicati per il costo delle costruzioni unitamente all'investimento per le apparecchiature tecniche e di sicurezza. Non ci si è quindi basati sull'importo definito per la realizzazione dell'aula penale del Tribunale penale federale, la quale dispone di finiture superiori allo standard cantonale.

La realizzazione di questa nuova struttura, in prospettiva futura, permetterà una maggiore flessibilità anche nella pianificazione della ristrutturazione del Palazzo di giustizia, fornendo un'adeguata sede alternativa per lo svolgimento dei processi del Tribunale penale cantonale durante i lavori di sistemazione.

2.2 Polizia cantonale

In aggiunta alle esigenze in materia di gestione degli imputati descritte nel paragrafo precedente (collegamento veicolare tra Pretorio e Tribunale penale federale, realizzazione dell'autorimessa per i veicoli della Polizia cantonale, spazi per la gestione dei prevenuti), la Polizia cantonale ha ultimato la propria pianificazione logistica che prevede la creazione di comparti strategici nei quali concentrare le differenti attività di questo settore.

L'ubicazione ultima dei servizi centrali, originariamente previsti nel programma degli spazi del Pretorio, è prevista presso l'ex Arsenale di Bellinzona. Per questa ragione gli spazi liberati dai servizi centrali della Polizia cantonale saranno assegnati alla gendarmeria territoriale e prevalentemente destinati alla gestione degli imputati a processo. Le superfici amministrative complessive assegnate alla Polizia cantonale non hanno quindi subito variazioni di rilievo.

Le conseguenze architettoniche si riassumono come segue:

- assegnazione alla gendarmeria degli spazi originariamente previsti per i servizi centrali della Polizia cantonale;
- realizzazione degli accessi e degli spazi destinati alla gestione dei prevenuti a processo;
- messa a disposizione di cinque celle che potranno essere utilizzate per separare prevenuti implicati nella stessa inchiesta così da evitare rischi di collusione e per i prevenuti a processo.

Confermiamo in questa sede l'assoluta necessità di garantire un accesso veicolare discreto al Pretorio attraverso gli spazi del Tribunale penale federale, in modo da adottare le misure specifiche, analoghe a quelle realizzate dalla Confederazione per quanto di loro competenza, volte alla gestione in sicurezza degli imputati a processo e dei prevenuti.

La proposta di ripristinare dal progetto originale l'accesso veicolare ai locali interni del Pretorio e la realizzazione di parte dei parcheggi (15 rispetto ai 24 previsti in origine) è a nostro avviso giustificata. Infatti, a differenza di quanto auspicato nel messaggio n. 6248, che prevedeva di ricavare gli stazionamenti in parte sul sedime e in parte su terreni nelle vicinanze, è stato possibile ottenere unicamente 13 parcheggi all'aperto; soluzione che non soddisfa però le esigenze funzionali della Polizia cantonale.

Nel corso della costruzione del Tribunale penale federale, su richiesta del Cantone, l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica ha apportato una modifica al previsto cunicolo di collegamento tra Tribunale penale federale e Pretorio. Questa correzione, necessaria a predisporre il futuro collegamento veicolare tra gli stabili, ha avuto quale effetto lo spostamento del blocco fornitori e un costo, a carico del Cantone, di 173'250.79 franchi. L'investimento è stato finanziato con i crediti di progettazione attualmente a disposizione.

2.3 Pretura civile

Le modifiche della procedura civile hanno comportato un potenziamento della Pretura di Bellinzona alla quale sono state attribuite unità amministrative supplementari. Gli spazi previsti originariamente per questo servizio sono stati adattati di conseguenza.

2.4 Tutele e curatele

Il Gran Consiglio ha incaricato il Consiglio di Stato di sottoporre, entro il 31 dicembre 2014, un rapporto riguardante «*i necessari adeguamenti legislativi per la riorganizzazione delle autorità regionali di protezione in autorità giudiziaria*» (cfr. art. 52a della Legge sull'organizzazione e la procedura in materia di protezione del minore e dell'adulto). Questa riorganizzazione del settore tutele e curatele potrebbe generare un aumento di competenze a carico del Cantone, ragione per la quale il Consiglio di Stato ha ritenuto opportuno riservare alcuni spazi amministrativi per queste attività.

2.5 Ministero pubblico

In osservanza delle disposizioni elaborate dal Gran Consiglio e coerentemente con la necessità di separare l'autorità giudicante da quella inquirente, il Consiglio di Stato ha previsto lo stralcio dai contenuti del Pretorio degli spazi destinati al Ministero pubblico, ritenuto che lo stesso ha la sua sede principale a Lugano. La pianificazione logistica delle autorità giudiziarie, elaborata dal Dipartimento delle istituzioni, riprende difatti quanto disposto dal Parlamento, con l'unificazione del Ministero pubblico.

Per correttezza, si rivela che nell'ambito dell'esame messaggio n. 6165 (21 gennaio 2009) *Adeguamento della legislazione cantonale all'introduzione del codice di diritto processuale penale svizzero*, la Commissione della legislazione, nel suo rapporto del 31 marzo 2010, aveva proposto, con l'accordo del Consiglio di Stato, una modifica dell'art. 65 della Legge sull'organizzazione giudiziaria che prevedeva un ufficio permanente del Ministero pubblico anche a Bellinzona, proposta poi caduta a seguito dell'accettazione da parte della maggioranza del Gran Consiglio, durante la seduta parlamentare del 19 aprile 2010, dell'emendamento di Michele Foletti volto a escludere questa opzione. L'indomani il Parlamento, sempre nell'ambito dell'esame del messaggio n. 6165, aveva poi approvato all'unanimità l'emendamento di Jacques Ducry all'art. 67 cpv. 4 della Legge sull'organizzazione giudiziaria, tuttora in vigore, che attribuisce al Procuratore generale la facoltà di «*dislocare temporaneamente uno o più procuratori pubblici sul territorio*».

2.6 Ufficio esecuzione e fallimenti, Ufficio di stato civile e Divisione della giustizia

L'Ufficio esecuzioni e fallimenti di Bellinzona, rimarrà ubicato nell'attuale stabile di proprietà terzi. La prevista riduzione degli oneri di locazione a carico dello Stato, quantificata per questo servizio a 84'700.- franchi, non sarà quindi concretizzata. Come citato nel messaggio, la presenza di questo ufficio all'interno del medesimo stabile, sede delle autorità giudicanti di prima istanza, potrebbe generare dei conflitti.

Gli spazi riservati all'Ufficio di stato civile del Bellinzonese saranno mantenuti presso l'attuale sede che risulta confacente alle esigenze di questo servizio. La prevista riduzione degli oneri di locazione a carico dello Stato, quantificata a 36'600 franchi, è quindi esclusa.

Per contro i locali previsti a suo tempo per la Divisione della giustizia erano destinati all'Ufficio di vigilanza sui fiduciari. Questo servizio, divenuto autonomo a contare dal 1° luglio 2012, provvede già oggi in modo autonomo al pagamento dell'affitto, per un importo annuo di circa 20'000 franchi. Questa modifica non comporta quindi il mantenimento di oneri a carico dello Stato.

Complessivamente il mancato risparmio annuo in oneri di locazione è quantificato in 121'300 franchi rispetto ai 331'300 franchi previsti nel precedente messaggio governativo. Di conseguenza le relative spese accessorie e di pulizia rimarranno anch'esse a carico di questi servizi.

La Commissione della gestione e delle finanze approva e sostiene l'indirizzo strategico proposto dal Consiglio di Stato per il comparto del Pretorio di Bellinzona, che mira a concentrare la prima istanza penale cantonale a Bellinzona, in prossimità del Tribunale penale federale. Considerato che i mutamenti in ambito legislativo intervengono a intervalli frequenti e che l'assetto della giustizia cantonale risulta mutevole, l'intento di mantenere un servizio "cuscinetto" presso lo stabile in oggetto, che possa fungere da valvola di sfogo per future esigenze logistiche, segnatamente l'Ufficio dei registri, è ritenuta valida, in considerazione anche della limitata superficie occupata e dal numero ridotto di utenza che

quest'ultimo richiama e per il quale non sono previste modifiche rispetto all'impostazione precedente.

2.7 Volumetria dell'edificio

La volumetria complessiva dell'edificio presenta un importante aumento, da 27'790 m^3 a 31'830 m^3, caratterizzato principalmente dall'inserimento dell'aula penale, all'aggiunta del collegamento veicolare, ai parcheggi per i veicoli di servizio e alla rampa di uscita dal piano interrato.

L'aumento volumetrico di 4'040 m^3, rapportato all'aumento relativo al tetto massimo di spesa, dedotto il rincaro, comporta una spesa media pari a 1252 franchi/m^3. La cifra unitaria calcolata per le modifiche apportate allo stabile risulta superiore allo standard applicato per edifici amministrativi, in quanto comprensiva delle apparecchiature tecniche destinate alla nuova aula penale e agli accorgimenti adottati per accrescere la sicurezza dell'intero comparto.

Le modifiche sostanziali intervenute nel progetto hanno comunque permesso di mantenere invariata la superficie amministrativa dell'intero stabile, integrando nel computo anche la superficie occupata dall'aula penale.

Per contro si prospetta una riduzione dello spazio destinato agli archivi. La ragione principale di questa scelta è la volontà espressa dal Consiglio di Stato, in seguito avallata dal Gran Consiglio per mezzo del messaggio n. 6608 del 28 febbraio 2012, di raggruppare gli archivi delle autorità giudiziarie presso uno stabile ad hoc.

2.8 Stato del progetto

La scrivente Commissione è stata sollecitata a più riprese in merito allo sviluppo di questo importante progetto, dapprima con la richiesta concernente il cambiamento del programma degli spazi, con l'inserimento di un'aula polifunzionale e la modifica del collegamento tra il Pretorio e Tribunale penale federale e poi con la conferma del Consiglio di Stato dell'intento di trasferire il Tribunale penale cantonale a Bellinzona.

L'approvazione del presente messaggio permetterà di riavviare la progettazione di dettaglio finalizzata alla definizione del progetto definitivo e dei relativi costi di realizzazione.

3. MODIFICHE FINANZIARIE

La quantificazione finanziaria complessiva, per realizzare i nuovi contenuti, prevede un aumento della spesa di circa 5.06 milioni di franchi. Queste opere, evidenziate in modo separato nel messaggio, dovranno essere realizzate nel loro insieme, in modo da garantire un'ottimale funzionalità del comparto del Pretorio; eventuali rinunce, anche parziali, potrebbero vanificare gli sforzi già intrapresi sia dal Cantone sia dalla Confederazione.

Il rincaro calcolato sull'importo complessivo e maturato nel corso di questi ultimi anni, dove è stato accumulato un ritardo rispetto alla precedente pianificazione, ammonta a 2.63 milioni di franchi. Il tetto massimo di spesa si eleva quindi da 32.71 milioni di franchi a 40.4 milioni di franchi, nei quali è compreso anche l'importo necessario alla progettazione dello stabile, corrispondente a 3.83 milioni di franchi e oggetto del presente messaggio.

Come parzialmente esposto nei paragrafi precedenti, il prospettato risparmio sui costi di esercizio complessivi dell'immobile, composto dalle spese di locazione, dalle spese accessorie e di pulizia, è ridotto da 430'700 franchi a 267'200 franchi, a fronte di un aumento dei costi di esercizio del nuovo immobile di 20'000 franchi.

L'aumento dell'investimento per la realizzazione dello stabile e i mancati risparmi relativi alle spese ricorrenti sono importanti, ma interamente compensati con l'adozione dei dovuti correttivi nella pianificazione finanziaria cantonale, senza quindi aumentare la dotazione finanziaria ma posticipando la realizzazione di alcuni progetti.

Evidenziamo come la bontà delle modifiche contenute nel presente messaggio non risiede principalmente negli aspetti finanziari diretti, menzionati poc'anzi, ma piuttosto nell'adeguamento alle attuali e future esigenze logistiche e funzionali della Giustizia cantonale, al raggruppamento e riorganizzazione delle autorità penali di prima istanza, alla concretizzazione delle importanti sinergie tra le istanze penali cantonali e federali, alla messa a disposizione di adeguati spazi supplementari per la gestione dei prevenuti e alla maggiore professionalizzazione del corpo di Polizia.

4. SEDI TRANSITORIE

La Commissione della gestione e delle finanze, preso atto delle proposte concernenti l'ubicazione in sedi transitorie dei servizi ora insediati nel Pretorio di Bellinzona, evidenzia lo sforzo attuato dal Consiglio di Stato di utilizzare, dove possibile, stabili di proprietà del Cantone, con particolare riferimento allo stabile amministrativo 2 di Bellinzona, già sede dei alcuni servizi del Dipartimento del territorio, nel frattempo trasferitisi nel nuovo edificio in via Franco Zorzi.

La protrazione dell'attuale contratto di locazione, segnatamente gli spazi occupati dal Centro di formazione e sviluppo presso lo stabile Business center di Bellinzona e in questo momento liberi, permetterà di occupare temporaneamente superfici pregiate con parametri finanziari di favore. Si segnala un'estensione di poco conto dell'attuale dotazione di spazio presso lo stabile in oggetto, finalizzata alla sistemazione dell'archivio dei servizi centrali della polizia cantonale.

Il trasferimento già avvenuto del servizio approvvigionamento della Polizia cantonale presso l'ex arsenale di Bellinzona, in osservanza di quanto indicato nella pianificazione logistica della Polizia cantonale, ha già permesso una razionalizzazione delle attività di questo settore.

Gli investimenti necessari alla sistemazione delle sedi provvisorie, quantificati in 2.68 milioni di franchi, si compongono in gran parte da opere atte a garantire la sicurezza e discrezionalità dei servizi ivi insediati, oltre all'allestimento dei necessari spazi destinati ad accogliere l'utenza o le persone prese in gestione dalla Polizia.

Non ci soffermiamo sul dettaglio degli interventi che per ovvie ragioni di opportunità, sono ridotti allo stretto necessario. I costi di esercizio correlati allo spostamento presso le rispettive sedi provvisorie, fatto salvo quelli riguardanti il Pretorio che sarà ristrutturato, rimarranno invariati rispetto all'attuale situazione. Vi è per contro un aumento contenuto delle spese a gestione corrente, legate alla locazione supplementare destinata agli archivi dei servizi centrali e alle spese per la gestione degli impianti di allarme e sicurezza.

5. PIANIFICAZIONE DELLE ATTIVITÀ

Si rileva che la durata delle attività esecutive (esclusi i tempi politici) necessarie al risanamento del Pretorio è stimata a circa 4 anni e 4 mesi, 4 mesi in più rispetto alla precedente pianificazione con contenuti differenti dello stabile. Questo aumento è sostanzialmente giustificato dalle maggiori opere accessorie da realizzare e al trasferimento da Lugano a Bellinzona del Tribunale penale cantonale.

Ci auguriamo che la ripresa della progettazione possa portare ad assicurare un uso razionale delle risorse a disposizione, ivi compreso lo stabile Amministrativo 2 utilizzato quale sede transitoria. Quest'ultimo necessita, infatti, d'importanti interventi di risanamento e confidiamo che il progetto del Pretorio non abbia a ostacolare questi lavori.

6. CONSIDERAZIONI E CONCLUSIONI

La Commissione della gestione e delle finanze, dopo aver discusso del messaggio in oggetto nel corso di diverse sedute e aver sentito in audizione in più occasioni il Direttore del Dipartimento delle istituzioni Norman Gobbi e i suoi collaboratori, condivide sostanzialmente gli indirizzi logistici espressi nel messaggio. La ristrutturazione del Pretorio di Bellinzona, con la creazione del polo penale, ne rappresenta il primo essenziale tassello, ciò a maggior ragione considerando le indicazioni contenute nel messaggio 6722A, che fissa al 1° giugno 2018 lo scorporo formale del Tribunale penale cantonale dal Tribunale di appello, messaggio aggiuntivo che tiene debitamente conto delle esigenze formulate dai magistrati attualmente attivi presso il Tribunale penale cantonale.

L'adeguamento della dotazione logistica dei servizi oggetto delle recenti modifiche legislative e la messa a disposizione della Polizia di adeguati spazi in cui operare, rappresentano ulteriori vantaggi a favore della proposta presentata dal Consiglio di Stato.

❋ ❋ ❋ ❋ ❋

La Commissione della gestione e delle finanze invita quindi il Gran Consiglio ad approvare il messaggio in esame e il relativo disegno di Decreto legislativo.

Per la Commissione gestione e finanze:

Fiorenzo Dadò, relatore
Badasci - Bignasca A. - Brivio - Caimi - Foletti -
Garobbio - Gianora - Guerra - Kandemir Bordoli -
Lurati S. - Savoia - Solcà - Vitta