

# Messaggio

numero

**5903**

data

13 marzo 2007

Dipartimento

TERRITORIO

Concerne

## Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 30 maggio 2005 presentata da Raoul Ghisletta e cofirmatari relativa alle misure per contenere il traffico privato generato dai centri commerciali

Signor Presidente,  
signore e signori deputati,

con il presente rapporto sottoponiamo al vostro esame la presa di posizione del Consiglio di Stato in merito alla mozione concernente le misure per contenere il traffico privato generato dai centri commerciali presentata il 30 maggio 2005 dal deputato Raoul Ghisletta e cofirmatari.

### PREMESSA

Il testo della mozione chiede al Governo di varare misure che permettano di contenere la crescita del traffico automobilistico generato dai centri commerciali al di fuori dei centri urbani, di predisporre adeguate misure pianificatorie e trasporti pubblici, in modo tale da garantire un corretto equilibrio tra uso dei mezzi pubblici e uso dei mezzi privati. La mozione suggerisce due livelli d'intervento: il primo di natura pianificatoria, con misure cantonali di pianificazione dei centri commerciali, che ne vincolino l'ubicazione all'accessibilità con mezzi pubblici adeguati. Il secondo tramite una modifica dell'art. 52 della legge cantonale sulle strade, introducendo il principio che i posteggi dei centri commerciali devono essere a pagamento e che gli stessi centri devono essere facilmente raggiungibili con i mezzi pubblici.

### 1. INTRODUZIONE

La questione dei grandi generatori di traffico è di stretta attualità nel nostro Cantone; malgrado i primi grandi centri commerciali siano stati realizzati in Ticino circa 30 anni or sono, la pressione sul territorio per la costruzione di nuove strutture è tuttora presente e porta sovente a situazioni in cui una corretta ponderazione tra gli interessi in gioco (protezione dell'ambiente, ricadute economiche, condizioni di mobilità) è oltremodo impegnativa. Il territorio è una risorsa limitata e quindi preziosa; il ruolo dell'Ente pubblico nella sua gestione è pertanto essenziale.

Secondo informazioni attendibili, in parte raccolte presso i diretti interessati, i grandi distributori esistenti hanno ancora dei piani d'espansione e nuove catene commerciali (in particolare tedesche) s'interessano ad entrare sul mercato con la creazione di strutture di vendita pensate esclusivamente in funzione degli acquisti con l'auto. Questo mostra, da un lato, come il territorio possa essere oggetto di scelte delicate e spesso irreversibili, dall'altro come sia essenziale una migliore, profonda e duratura comunicazione con gli imprenditori per cercare un accordo nell'interesse comune.

La legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio (LALPT) contiene già oggi specifiche disposizioni per regolare la costruzione di edifici e impianti con un'incidenza rilevante sull'organizzazione territorio (art. 71 e 71a LALPT). La Legge sulle strade, inoltre, pone condizioni per l'autorizzazione di centri commerciali, volte ad evitare che il traffico generato ponga problemi sulla rete stradale (art. 52 LStr).

Nella pratica, però, l'applicazione di queste disposizioni si rivela complessa e non priva di difficoltà. Una riflessione approfondita sui criteri da adottare per la ricerca di una corretta localizzazione delle strutture a forte affluenza e per la loro successiva gestione appare oltremodo opportuna.

## **2. AREE SATURE E SVILUPPO DI AREE ANCORA POTENZIALMENTE DISPONIBILI**

La questione dei grandi generatori di traffico si presenta in due principali declinazioni. Da una parte essa riguarda le aree attualmente saturate, o in procinto di esserlo, per le quali vanno identificate delle misure urgenti per far fronte alle emergenze di inquinamento e traffico; dall'altra essa riguarda anche le aree non ancora o poco occupate ma per le quali fin d'ora si manifesta un forte interesse. Per queste aree, strategiche dal punto di vista della localizzazione di questo tipo di impianti, si pone il problema di orientarne lo sviluppo, tramite la pianificazione direttrice e delle utilizzazioni.

Ad inizio 2005, constatato come la problematica dello sviluppo dei grandi generatori di traffico stesse assumendo una dimensione e un'urgenza tale da giustificare un approfondimento prioritario, il Dipartimento del territorio ha istituito uno specifico Gruppo di lavoro, assegnandogli due compiti prioritari:

- l'esame delle domande di costruzione relative a centri commerciali e grandi generatori di traffico in modo da fornire all'Ufficio domande di costruzione e EIA le basi per una decisione coordinata e ponderata;
- la definizione degli indirizzi pianificatori di carattere generale e a livello di PR relativi alla localizzazione di grandi generatori di traffico per gestirne lo sviluppo compatibilmente con il quadro territoriale, trasportistico e ambientale.

### **2.1 Esame coordinato delle domande di costruzione**

Il grado di coordinamento nell'esame delle domande di costruzione concernenti forti generatori di traffico è stato migliorato attraverso un'organizzazione più sistematica ed un contatto diretto e regolare tra i responsabili dei servizi coinvolti da questo tema.

Si è trattato, in un primo momento, di definire le soglie che caratterizzano un grande generatore di traffico e di stabilire quote ammissibili per l'inserimento di nuove strutture di questo tipo nelle diverse regioni del Cantone. L'attenzione, rivolta inizialmente alle aree maggiormente toccate dal fenomeno (Pian Scairolo, zona San Martino a Mendrisio), è stata estesa successivamente ad altre aree del Cantone (nel Sottoceneri e negli agglomerati del Bellinzonese e del Locarnese).

Accanto ad un esame maggiormente rigoroso e coordinato delle domande di costruzione, si è cercato di favorire un maggior dialogo tra i servizi dell'amministrazione cantonale ed i promotori dei progetti, rispettivamente tra i servizi ed i Comuni interessati.

I criteri su cui sono stati fondati gli avvisi (positivi o negativi) si rifanno agli artt. 71 e 71a della LALPT e sull'art. 52 della Legge sulle Strade, nonché sulla LPAmb: queste normative stabiliscono le condizioni che un impianto deve soddisfare per essere realizzato in termini di incidenza territoriale, impatto sulla rete viaria e immissioni di inquinanti nell'ambiente. In concreto, le domande sono state valutate sulla base del numero di movimenti veicolari che

sarebbero stati generati con la costruzione del nuovo impianto, o a seguito di una sua modifica.

In questo modo le esigenze legate alla protezione dell'ambiente (in particolare aria e rumori), hanno potuto essere considerate adeguatamente nell'ottica di una valutazione complessiva, restituendo il giusto peso alle questioni ambientali e dando maggior coerenza ai preavvisi cantonali sulle singole domande di costruzione. In parallelo, le modalità di esame delle domande di costruzione appena descritte hanno permesso di migliorare la collaborazione tra i servizi che si occupano di pianificazione del territorio e dei trasporti e chi esamina i progetti a livello di legge edilizia.

Nondimeno, l'applicazione ai singoli casi delle disposizioni di diritto federale e cantonale legati alla procedura edilizia (LPAmb, OIA, OIF, LALPT, LStr) ha evidenziato in modo chiaro i limiti di questo approccio. L'esame dei singoli progetti non permette infatti una valutazione complessiva della situazione ambientale e viaria di una zona o di un'intera regione. Da qui l'esigenza di affrontare tempestivamente il problema anche dal punto di vista pianificatorio.

## 2.2 Indirizzi pianificatori

Una strategia complessiva d'intervento deve potersi basare su provvedimenti di carattere pianificatorio e urbanistico ma pure su misure gestionali, urgenti e a medio-lungo termine.

Queste ipotesi di lavoro, elaborate durante il 2005, sono state riassunte preliminarmente nel documento "*Centri commerciali e grandi generatori di traffico, Proposta di strategia d'intervento*", che il Gruppo di lavoro istituito dal DT ha rassegnato nel novembre 2005. La proposta, partendo dall'analisi della situazione riassunta nel capitolo precedente, illustra i possibili provvedimenti tramite una quindicina di schede, raggruppate nei seguenti ambiti d'intervento:

- la definizione di criteri di localizzazione dei grandi generatori di traffico, tenendo conto anche di un'adeguata accessibilità, segnatamente con i mezzi pubblici;
- la definizione di un numero limitato di aree in cui realizzare grandi generatori di traffico;
- la gestione urbanistica delle aree appena indicate (punto 2), distinguendo tra lo sviluppo di aree potenzialmente attrattive e, nella misura del possibile, il recupero/riqualifica delle aree già compromesse;
- lo sviluppo di modalità di gestione atte a regolare l'impatto di queste strutture sul territorio.

La proposta di strategia d'intervento riprende e sviluppa anche i concetti contenuti nella mozione in esame, dal punto di vista pianificatorio e da quello legato alla necessità di migliorare la quota di trasporto pubblico per l'accesso ai centri commerciali.

Ogni scheda contiene una breve descrizione del concetto su cui è basata, lo strumento o gli strumenti che si intendono utilizzare (con le relative competenze), un succinto esame di fattibilità, oltre ai vantaggi e agli svantaggi (rischi) legati alla sua applicazione. L'elaborazione di queste schede si è basata sulle esperienze maturate a livello svizzero (Confederazione e altri Cantoni), ma anche su quanto intrapreso in parallelo in Ticino in alcune situazioni particolari (Pian Scairolo, San Martino).

Su queste basi, durante la prima metà del 2006 il Dipartimento del territorio ha successivamente elaborato una specifica scheda di Piano direttore, che stabilisce i criteri essenziali con cui gestire le zone commerciali sull'insieme del territorio cantonale.

La scheda in oggetto (R8) è stata trasmessa a titolo illustrativo al Gran Consiglio lo scorso 26 settembre, nell'ambito del messaggio n. 5843 con il quale il Governo ha sottoposto al Parlamento gli obiettivi della revisione del PD cantonale.

Visti i tempi necessari per elaborare, consolidare politicamente, e mettere in vigore la scheda di PD, il Consiglio di Stato ritiene necessario procedere in parallelo con adeguate misure di tutela della pianificazione nei casi che lo richiedono. Ciò appare opportuno per due motivi: in primo luogo per evitare che la situazione degeneri ulteriormente; secondariamente per fondare su una chiara base legale le decisioni in materia edilizia nella fase transitoria fino all'approvazione della scheda di PD ed alla sua traduzione nei PR comunali.

Ciò è stato il caso per il Pian Scairolo, dove nel febbraio 2006 lo scrivente Consiglio ha istituito - d'intesa con i Comuni interessati - una zona di pianificazione (ai sensi dell'art. 58 LALPT) volta a salvaguardare il territorio da interventi che potrebbero pregiudicare l'auspicato futuro sviluppo. Il provvedimento va inserito nel processo di pianificazione intercomunale per l'insieme del Pian Scairolo, avviato negli scorsi due anni dai Comuni interessati (coordinati da un'apposita commissione), dal DT e dalla Commissione regionale dei trasporti del Luganese. Nel frattempo, per rispondere alle immediate urgenze di carattere viario e, soprattutto, garantire la sicurezza degli utenti autostradali, è stato realizzato il progetto di sistemazione dell'allacciamento autostradale Lugano-Sud ed è in avanzata fase di progettazione un Piano di pronto intervento PPI, per il quale la richiesta di credito è attualmente davanti al Gran Consiglio (cfr. messaggio n. 5860 del 21 novembre 2006).

Quale seconda linea d'intervento, accanto alle attività in corso e descritte ai capitoli precedenti, il CdS ritiene opportuno procedere, in accordo con i Comuni interessati, all'elaborazione di uno o due progetti pilota in aree potenzialmente interessanti per i GGT. Questo allo scopo di dimostrare concretamente quanto è possibile fare a livello progettuale, anticipando gli sviluppi della situazione.

Concretamente, nel 2006 ha preso avvio a Castione un progetto pilota che prevede l'elaborazione - in collaborazione con il Comune - di un concetto di sistemazione urbanistica del comparto allargato della stazione FFS di Castione, che assumerà presto il ruolo di un importante nodo del sistema ferroviario TILO.

### **2.3 Altre proposte contenute nella mozione**

Accanto alle misure di carattere pianificatorio, descritte al capitolo precedente, la mozione in oggetto suggerisce una modifica dell'art. 52 della legge cantonale sulle strade, introducendo il principio che i posteggi dei centri commerciali siano posti a pagamento e che i medesimi centri commerciali debbano essere facilmente accessibili con i mezzi pubblici.

Il Consiglio di Stato è favorevole al principio che i gestori dei centri commerciali concorrano alla soluzione dei problemi di accessibilità e di carico ambientale che la loro presenza sul territorio comporta, specie nelle zone particolarmente sollecitate. Già si è detto che la questione non si riduce a soli aspetti viari ma che la stessa deve essere considerata in una visione complessiva di sviluppo sostenibile. Da questo punto di vista, lo scrivente Consiglio è intenzionato a proporre una modifica dell'attuale art. 71 LALPT, che già prevede una serie di condizioni che devono essere soddisfatte per la costruzione, l'ampliamento o il cambiamento di destinazione di edifici o impianti con rilevante<sup>1</sup> incidenza sull'organizzazione del territorio.

Nel riformulare la norma - che verrà proposta contestualmente al messaggio relativo al progetto di revisione dell'intera LALPT - saranno valutati i due elementi richiesti dalla mozione e cioè il principio che i posteggi dei centri commerciali siano a pagamento e che i medesimi centri siano adeguatamente accessibili con i mezzi pubblici. Questa modifica legislativa renderà praticamente superfluo l'articolo 52 legge strade, i cui contenuti rivisti confluiranno di fatto nella LALPT. Il tutto a favore di una regolamentazione unitaria del tema, in un unico strumento legislativo.

---

<sup>1</sup> tra cui rientrano, in base all'art. 71a LALPT, i centri di acquisto-vendita con una SUL superiore a 1'000 mq

## CONCLUSIONE

La strategia con la quale l'autorità cantonale sta affrontando il tema dei grandi generatori di traffico può quindi essere riassunta nel modo seguente:

- consolidamento della scheda di PD per la definizione delle aree destinate ad accogliere (nuovi) grandi generatori di traffico;
- elaborazione di alcuni progetti pilota in accordo con i Comuni interessati;
- istituzione delle necessarie misure di tutela della pianificazione nei casi che lo richiedono;
- continuazione della prassi adottata negli scorsi mesi per l'esame delle domande di costruzione, intensificando i contatti con i promotori e i Comuni interessati;
- sviluppo di misure collaterali a supporto della strategia descritta, con un possibile allargamento della discussione alle cerchie interessate (associazioni di categoria, promotori, etc.), allo scopo di migliorare le basi di consenso delle proposte che si intenderanno implementare;
- inserimento nel Piano di risanamento dell'aria (PRA, la cui revisione sarà adottata a breve dallo scrivente Consiglio), delle schede relative alla gestione dei grandi generatori di traffico;
- costante monitoraggio della situazione.

Accanto a ciò si è detto dell'intenzione di proporre una modifica dell'art. 71 LALPT, volta a coinvolgere esplicitamente i gestori dei grandi generatori di traffico nel finanziamento e nella messa in atto di provvedimenti atti a favorirne un corretto inserimento territoriale, tenendo conto del principio contenuto nella mozione in oggetto.

Alla luce di queste considerazioni, che riassumono e puntualizzano le intenzioni del Governo in materia di pianificazione dei centri commerciali a livello cantonale, riteniamo evasa la mozione.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, L. Pedrazzini

Il Cancelliere, G. Gianella

Annessa: Mozione 30.05.2005

## MOZIONE

### Misure per contenere il traffico privato generato dai centri commerciali

del 30 maggio 2005

1. Con la presente mozione chiediamo al Consiglio di Stato di varare misure che permettano di contenere la crescita del traffico automobilistico generato dai centri commerciali al di fuori dei centri urbani, di predisporre adeguate misure pianificatorie e di predisporre adeguati trasporti pubblici, in modo tale da garantire un equilibrio adeguato tra uso dei mezzi pubblici e uso dei mezzi privati.
2. Un primo livello su cui intervenire è quello pianificatorio, con misure cantonali di pianificazione dei centri commerciali, che ne vincolino l'ubicazione all'accessibilità a mezzi pubblici adeguati.
3. Un secondo livello su cui intervenire è una modifica dell'art. 52 legge cantonale sulle strade, introducendo il principio che i posteggi dei centri commerciali devono essere a pagamento e che i centri commerciali devono essere facilmente accessibili con i mezzi pubblici. Si tratta di garantire una parità di trattamento tra centri commerciali di periferia e negozi situati nei centri urbani, dove i posteggi sono sempre a pagamento per la clientela. Ovviamente gli introiti dei posteggi dei centri commerciali periferici dovrebbero contribuire alla copertura parziale degli investimenti e dei costi dei mezzi pubblici realizzati per il collegamento di tali centri. Infine occorre stabilire un rapporto adeguato di utenti trasportati con i mezzi pubblici rispetto a quelli che si spostano con mezzi privati, come clausola vincolante per i centri commerciali.

Raoul Ghisletta  
Arigoni - Beretta-Piccoli F. -  
Maggi - Pelossi