RAPPORTO DI MINORANZA DELLA COMMISSIONE DELLA GESTIONE RELATIVO AL MMN. 9077 E AL MMN. 9323 CONCERNENTE LA PIANIFICAZIONE INTERCOMUNALE DEL PIAN SCAIROLO, COMPARTO TERRITORIALE DEI COMUNI DI COLLINA D'ORO, GRANCIA E LUGANO - ADOZIONE DEL NUOVO PIANO REGOLATORE INTERCOMUNALE DEL PIAN SCAIROLO (PR-CIPPS) E DEGLI STRUMENTI FORMALI PER LA SUA REALIZZAZIONE

Lugano, 29 febbraio 2016

All'Onorando
Consiglio Comunale
6900 Lugano

Onorevole Signor Presidente,
Onorevoli Signore e Signori Consiglieri Comunali,

la Commissione della gestione ha privilegiato, nel suo esame dei messaggi in oggetto, gli aspetti economico-finanziari del piano regolatore intercomunale del Pian Scairolo.

Il suo rapporto viene quindi strutturato nei capitoli seguenti:

I Il PR e lo sviluppo economico e demografico del Pian Scairolo
II I costi
III I rischi
IV Il Programma di Realizzazione
V Le chiavi di riparto e la ripartizione del gettito fiscale
VI La sostenibilità finanziaria
VII Conclusioni e dispositivo di voto

La materia è molto complessa e la documentazione molto ampia. L'esame del tema è stato oggetto di numerose domande e risposte scritte e di incontri con delegazioni del Municipio e dei suoi collaboratori. La Commissione della Pianificazione ha rilasciato due Rapporti, uno favorevole e uno contrario ad avallare questo PR-CIPPS.
Merita pure di essere menzionato il contributo dedicato al PR-CIPPS dalla rivista Il Nostro Paese della Società Ticinese per l'Arte e la Natura (luglio-settembre 2015, autore l'Ing. Marco Sailer). Al di là delle conclusioni (negative), si tratta di un'ottima sintesi (11 pagine, con fotografie, cartine e schemi) che dà una visione completa dello sviluppo del Pian Scairolo, della procedura che ha condotto all'attuale proposta di PR intercomunale, dei punti forti e fragili della soluzione proposta per il riordino di questo comparto territoriale[1]. Un comparto piuttosto martoriato, perché vittima di uno sviluppo degli insediamenti caotico e non coordinato con quello delle infrastrutture per la mobilità, che ha portato ad un sovraccarico della rete viaria e, sovente, al suo quasi collasso.

Data questa vasta documentazione disponibile, il Rapporto della vostra commissione si concentrerà, come detto, sui temi economico-finanziari, mettendo in risalto gli elementi che motiveranno le sue conclusioni.

[1] Questo numero della rivista è stato distribuito dalla STAN a tutti i consiglieri comunali di Lugano.

I Il PR e lo sviluppo economico e demografico del Pian Scairolo

Nel Piano Direttore cantonale (scheda R/M3 Agglomerato di Lugano), il Pian Scairolo è identificato come un "Polo di sviluppo Economico" (PSE) e come comparto idoneo all'insediamento di "Grandi Generatori di Traffico" (GGT).

Queste classificazioni non possono fungere da alibi per evitare risposte, che non troviamo né nel MMN, né nel Rapporto di pianificazione, né nel Programma di realizzazione del PR-CIPPS, ad alcune domande che permetterebbero di valutare la pertinenza delle scelte di sviluppo del PR.

Nel Rapporto di Pianificazione (pag. 33) si trova una tabella che riassume la "contenibilità" del nuovo PR intercomunale quando avrà raggiunto un grado di attuazione attorno all'80%: le "unità insediative" (abitanti, posti turismo, posti lavoro) saranno 9'000, di cui 6'916 posti lavoro, 256 posti turismo, 1828 abitanti, mentre la superficie di vendita sarà di 127'688 mq[2].
La vostra commissione ha chiesto una tabella analoga che illustri la situazione attuale: superficie di vendita e unità insediative, con la loro suddivisione, tenuto conto del grado di sfruttamento odierno delle superfici edificabili.
Sembra incredibile, ma ci è stato detto che questi dati non esistono (risposta del Dicastero Sviluppo territoriale del 27.01.2016).
Nella medesima risposta è stato solo precisato che la SUL (superficie utile lorda) consentita dai PR in vigore ammonta a 647'600 mq mentre quella consentita dal PR-CIPPS ammonta a 780'550 mq (+20,5%), cifra per altro diversa da quella esposta nel Rapporto di pianificazione (803'185 mq).
In altre sue risposte alla commissione della Pianificazione, confermate alla Gestione, il Municipio ha poi comunicato che solo il 50% circa della SUL consentita dagli attuali PR è sfruttata. Poiché, ciononostante, il nuovo PR intercomunale prevede un aumento del 20% della SUL consentita, lo sviluppo virtuale della SUL sfruttata è del 140%: poiché il grado di attuazione non raggiungerà il 100%, il Municipio ritiene più realistico un raddoppio della SUL sfruttata rispetto alla situazione attuale.

Molto scarse, poi, le considerazioni qualitative per giustificare un tale sviluppo:

- L'attuale estensione delle superfici commerciali, e il loro ulteriore sviluppo con il PR-CIPPS, sono valutati positivamente, tenuto conto che i supermercati del Pian Scairolo rappresentano una concorrenza importante ai commerci in Città?
- La struttura dei posti lavoro (profili, qualifiche, provenienza dei collaboratori) del "Polo di sviluppo Economico" del Pian Scairolo rappresentano davvero un "valore aggiunto" per
- l'economia cittadina?
- Il "Parco tecnologico" (ricerca e produzione, soprattutto in ambito farmaceutico) nella parte sud del comparto ha reali prospettive? È favorito dalla crescita complessiva di almeno il 100% dell'attuale sfruttamento delle potenzialità concesse dall'attuale PR?

[2] La medesima tabella, ma senza la legenda indispensabile alla sua comprensione, è riprodotta a pag. 12 del MMN. 9077.

- Ha un senso, nell'ambito del PR unificato della Città, prevedere quali contenuti dei piani di quartiere (PQ1 e PQ2) del PR-Cipps una "zona eventi e servizi" (compresi contenuti congressuali e fieristici) che sono in concorrenza con gli analoghi contenuti previsti per il NQC e per il Campo Marzio Nord, oltre ad essere grandi generatori di traffico in un comparto dove la viabilità è già quasi al collasso?

- Le unità insediative predisposte dal PR-Cipps – 6'900 posti lavoro e 1'800 abitanti – non vanno certo nel senso dell'orientamento sempre più auspicato nelle pianificazioni, che vorrebbe avvicinare alloggi e posti lavoro per limitare la mobilità pendolare.

Sintesi sul PR-Cipps e lo sviluppo economico del Pian Scairolo:

- Il PR-CIPPS accetta acriticamente il Pian Scairolo come polo di sviluppo economico e comparto idoneo all'insediamento di grandi generatori di traffico, senza aver valutato costi e benefici dello sviluppo reso possibile a tutt'oggi dai PR in vigore.
- Esso non si chiede perché la SUL consentita dai PR in vigore sia stata sfruttata solo in ragione del 50%.
- Ciononostante consente, rispetto ai PR in vigore, un aumento della SUL pari al 20%.
- Esso non illustra, quantitativamente e qualitativamente, lo sviluppo prevedibile degli insediamenti consentiti dal nuovo PR per i prossimi 20 anni e la loro desiderabilità.

II I costi

I costi d'investimento che la Cipps prende in considerazione sono solo quelli che essa ritiene direttamente conseguenti alle scelte del PR: in tutto, 117.8 milioni d di investimenti lordi, 82,6 milioni di franchi di investimenti netti (a carico dei tre comuni).
Una ricapitolazione la si trova nella tabella allegata al rapporto di minoranza della Commissione della Pianificazione del Territorio.

Gli investimenti netti saranno di 16.180 milioni di franchi nei primi 10 anni di applicazione (per il pacchetto denominato "PR-Cipps basic"), di 33.380 milioni nei successivi 10 anni (pacchetto "PR-Cipps max") e di 33.002 milioni per il pacchetto "Progetti", indefinito nei tempi di realizzazione.

Da notare la grande confusione, nei documenti pianificatori, sui costi delle due fasi della prospettata nuova "strada di gronda", altrimenti detta "strada di raccolta".
La prima tappa di quest'opera riguarda la tratta che dalla nuova rotonda di Pazzallo dovrebbe convogliare parte del traffico veicolare verso il sottopasso di Senago, per raggiungere i centri commerciali sgravando le rotonde di Pambio e di Noranco, già oggi sovraccariche.
La seconda tappa riguarda il prolungo della prima fino all'abitato di Grancia e all'attuale sottopasso autostradale.

Nel “Programma di realizzazione” allegato al MMN. 9323 (pag. 25) la “strada di raccolta tappa 1” (fino al sottopasso di Senago) è indicata come parte del “PR basic”, ma senza indicazione del costo.
A pag. 26 del medesimo documento (tabella “PR max”), si indica che la “Strada di raccolta (tappa 1+2)” ha un costo complessivo di 62 milioni di franchi (investimento lordo), di cui 31 milioni a carico dei comuni (investimento netto).
In realtà, la vostra Commissione ha potuto dedurre da informazioni del Dicastero che i 62 milioni di franchi sono il costo della sola tappa 2 della strada di gronda, poiché la tappa 1 è inclusa nelle opere previste dalla “misura infrastrutturale 2.5” del PAL 2 detta “Viabilità del Pian Scairolo”, che comprende (per un totale di 28.4 milioni di franchi lordi):

- la nuova rotonda di Pazzallo e il collegamento con via Senago (16.060 milioni di franchi);
- la sistemazione di via Senago fino a Via Cantonale (5.8 milioni di franchi);
- la nuova rampa d’accesso all’autostrada in direzione sud (6.540 milioni di franchi).

Da notare che, stando al MMN. 9080 sul finanziamento del PTL/PAL2, la realizzazione delle opere “Viabilità del Pian Scairolo” è prevista fra il 2025 e il 2027, quindi oltre l’orizzonte temporale del “PR basic” (i prossimi 10 anni).

In altre parole, per i prossimi 10 anni non è previsto alcun intervento che possa alleviare i problemi di sovraccarico della circolazione veicolare nel Pian Scairolo, di cui il PR-Cipps dovrebbe favorire lo sviluppo degli insediamenti…

Ma non è tutto. Nei costi considerati per la realizzazione del PR-Cipps non sono considerati:

- gli investimenti per la “mitica” rete tram (Lugano Centro – Pian Scairolo): 126.3 milioni di franchi per la tratta Lugano Centro – Fornaci e 82 milioni di franchi per la tratta Fornaci – Barbengo (risposte del Municipio alle domande della Gestione sul MMN. 9080 PTL/PAL),
- e neppure gli investimenti necessari per allestire, sul sedime riservato alla futura rete tram, una corsia preferenziale per un collegamento efficiente su gomma fra Lugano Centro e Grancia (ipotizzata ora anche nel PAL3).

Ricapitolando, i costi degli **investimenti lordi** per rendere possibile lo sviluppo del Pian Scairolo ed evitare il collasso della mobilità sono, in milioni di franchi:

• costi lordi imputati al PR-Cipps:	117.8
• costi imputati al PTL/PAL 2 (Viabilità Pian Scairolo)	28.4
• rete tram Lugano Centro – Fornaci	126.3
• Rete tram Fornaci-Barbengo	82.0
• **Totale**	**354.5**

Sintesi sui costi:

- Il PR Cipps non offre una visione completa e attendibile dei costi d'investimento necessari.
- Fra questi, molto rilevanti ma volutamente dimenticati sono quelli di un investimento che, sin dal Masterplan Green SKYrolo, è stato presentato come fondamentale per modificare la mobilità fra il Centrocittà e il Pian Scairolo: la rete tram, la cui realizzazione è spostata all'orizzonte 2038 (!) secondo un'informazione orale.
- L'investimento, fattibile in tempi più ragionevoli, per una linea performante di trasporto pubblico su gomma, che utilizzi i sedimi dedicati alla futura linea tram, è evocato (anche nel progetto in consultazione del PAL3) ma senza indicazione né dei costi né della tempistica di realizzazione.
- La tempistica di realizzazione delle opere viarie previste dal PAL2 per il Pian Scairolo (rotonda Pazzallo, collegamento con il sottopasso di Via Senago, nuova rampa di accesso all'autostrada in direzione sud) si trova solo nel MMN sul PTL/PAL: 2025-2027, quindi oltre l'orizzonte del "PR basic" di cui quelle opere fanno parte.
- Viene invece considerato nei costi del PR-Cipps l'investimento esorbitante di 62 milioni di franchi (31 netti) per la strada di gronda da Senago a Grancia, meno prioritario degli altri investimenti e senza valutarne il rapporto costi-benefici.
- Non sono considerati i "costi probabilistici" legati ai rischi di indennizzo (di cui si dirà nel prossimo capitolo).

III I rischi

La scelta fondamentale del PR-CIPPS è di creare un'ampia zona verde sulla sponda destra del riale Scairolo, rendendo "non costruibili" i suoi terreni edificabili, con il trasferimento in sponda sinistra degli indici di edificabilità, tramite i Piani di Quartiere (PQ).

Secondo la perizia giuridica dell'avv. Anastasi (Messaggio Municipale p. 32):
"il pericolo che l'ente pianificante si trovi confrontato con pretese per esproprio materiale, già al momento dell'approvazione del PR, appare reale. Tali pretese sarebbero sostanzialmente giustificate, ciò che comporterebbe l'obbligo di corrispondere indennità anche ingenti".
La perizia sostiene poi che all'ente pubblico "resta pur sempre riservata la possibilità di acquisire i fondi colpiti dai vincoli, entrando in conseguenza in possesso degli indici". Il valore di questi indici "qualora i proprietari dei fondi situati sulla riva sinistra della roggia intendessero espandere le loro attività" potrebbe anche aumentare. La perizia conclude quindi che ciò potrebbe rappresentare per gli enti pubblici "un investimento a lungo termine".
Il rischio di richiesta d'indennizzo per esproprio materiale dipende dalla desiderabilità e fattibilità di maggiori volumi di edificazione dei proprietari di sponda sinistra: se questa fosse la loro aspettativa, allora essi acquisterebbero volentieri gli indici dei proprietari di sponda destra, e per questi non sarebbe più pertinente la richiesta di indennizzi perché i loro terreni, con il nuovo PR, passano da "edificabili" a "edificabili non costruibili" (secondo la bizzarra formula utilizzata nel PR-Cipps).

Qualche dubbio a proposito è però lecito, per due motivi:

- a tutt'oggi solo il 50% della SUL consentita dai PR in vigore è sfruttata. Non sappiamo se la SUL non sfruttata si trova in sponda destra o in sponda sinistra. In questo secondo caso, per eventualmente ampliare le loro attività, i proprietari di sponda sinistra non avrebbero bisogno di acquistare indici da quelli di sponda destra e quest'ultimi potrebbero essere indotti a "monetizzare" la modifica del PR (declassamento dei loro terreni) con pretese di indennizzi (che la perizia Anastasi giudica "sostanzialmente giustificate");
- come si è visto, il riassetto della viabilità e del trasporto pubblico non sono garantiti in tempi certi e ragionevoli dall'adozione del PR-Cipps. L'attrattività del comporto Scairolo come "polo di sviluppo economico" rimarrà dunque limitata, ciò che non rappresenta di certo uno stimolo per i proprietari di sponda sinistra ad acquistare gli indici, non più utilizzabili, di quelli di sponda destra.

Un rischio è un "costo probabilistico" (entità degli indennizzi ponderata con la probabilità che questi indennizzi siano effettivamente richiesti): andrebbe quindi stimato, come per altro i costi e benefici di quell'"investimento a lungo termine" di cui parla la perizia.

Purtroppo, ciò non è stato fatto. Non sappiamo l'ordine di grandezza degli eventuali indennizzi, né disponiamo di una stima della probabilità che essi siano richiesti e accolti dal Tribunale competente.

Interrogato dalla vostra Commissione, il Municipio giustifica questa importante lacuna dicendo che "il rischio è stato giudicato minimo (anche se reale e potenzialmente di ingente quantità) e quindi accettabile".

Il rischio sarebbe minimo perché, scrive il Municipio, "per una buona maggioranza delle superfici, il proprietario dei terreni presenti sulla sponda destra corrisponde al proprietario delle superfici sulla sponda sinistra".
È stato richiesto dalla vostra Commissione di comprovare quest'affermazione con una tabella che illustrasse per ogni PQ (Piano di quartiere) quale percentuale della superficie edificabile di sponda destra, che diventerà "non costruibile" con il PR-Cipps, è già posseduta dai proprietari di sponda sinistra (30%? 50%? 75%?...)

Il Dicastero ha fornito in risposta la tabella seguente, che non risponde direttamente al quesito posto, e che non è di facile interpretazione. Ecco la risposta del Municipio:

- Si presenta la seguente tabella riassuntiva sulla situazione fondiaria dei PQ previsti dal PR-CIPPS, indicando in particolare quanti proprietari sono coinvolti per il raggiungimento di almeno 2/3 delle superfici totali interessate. Si ricorda infatti che, secondo la Legge sullo sviluppo territoriale (art. 55), il progetto di PQ può essere presentato dai proprietari che possiedono almeno 2/3 delle superfici interessate (o con il loro consenso) e possono al contempo chiedere al CdS il conferimento del diritto di espropriazione in caso di opposizione alla realizzazione e in presenza di un interesse pubblico maggiore.

PQ	Nr. Proprietari 2/3	mq (min. 67%)	Osservazioni
PQ1	2	89%	Proprietari facenti riferimento allo stesso settore imprenditoriale.
PQ2	1	72%	Canton Ticino.
PQ3	1	100%	
PQ4	4	90%	Due gruppi privati facenti capo allo stesso gruppo, più Canton Ticino e Città Lugano. Possiedono tutti i terreni in sponda destra.
PQ5	2	75%	Assieme ad un terzo proprietario, sono in possesso anche di tutti i terreni in sponda destra.
PQ6	4 + 2 PPP	71%	Prevalentemente riconducibili ai centri commerciali (comprese le PPP), compresi i terreni in sponda destra.
PQ7	2	90%	Due proprietari facenti capo allo stesso gruppo. Assieme ad un terzo proprietario, possiedono tutti i terreni non costruibili (sponda destra e corridoio verde)

Da una successiva risposta alla richiesta di maggior chiarezza circa il tema delle superfici di sponda destra possedute dai proprietari di sponda sinistra, si è potuto appurare che nel PQ4 il 50% dei terreni di sponda destra appartiene a proprietari di sponda sinistra; questa percentuale scende al 38% nel PQ5 e sale al 55% nel PQ6. Nel PQ3, come si vede nella tabella precedente, un solo proprietario detiene tutti i terreni. I dati in nostro possesso sono dunque incompleti e non permettono di confermare che il rischio che ci preoccupa sarebbe minimo, come sostenuto senza prove dalla Cipps.

Pure senza risposta sono rimaste le altre domande della Commissione sugli eventuali costi legati alle scelte di destinazione d'uso dei terreni di sponda destra "edificabili ma non costruibili":

- a quanto ammonterebbe l'onere di acquisto dei fondi di sponda destra ("investimento a lungo termine", secondo Anastasi)?
- A quanto ammonterebbe l'onere di dezonamento in sponda destra per ottenere le aree necessarie alla creazione della zona verde voluta dal PR-CIPPS, come alternativa al trasferimento degli indici attuali alla sponda sinistra?

Nell'incontro dell'11 gennaio della Commissione della Gestione con l'On. Capodicastero e il Direttore del Dicastero, è stato detto che, una volta adottato il nuovo PR, se i rischi di richiesta di indennizzi si materializzassero in misura importante, si potrebbe sempre tornare sui propri passi e rivedere il PR Cipps togliendo i vincoli imposti ai terreni (non più "costruibili") di sponda destra…Insomma: "o la va o contrordine compagni!"

Sintesi sui rischi:

- La principale scelta del PR-Cipps (impedire nuove costruzioni in sponda destra del riale Scairolo concentrando l'edificabilità in sponda sinistra) comporta evidenti rischi di dover indennizzare i proprietari di sponda destra se essi non riuscissero a vendere a quelli di sponda sinistra i loro indici di costruzione non più utilizzabili.
- L'entità di questi eventuali indennizzi non è stata stimata e la probabilità di dover passare alla cassa è considerata minima: questa affermazione non è però supportata da spiegazioni, informazioni e dati di consistenza sufficiente.
- Non è stata valutata alcuna alternativa alla speranza che accordi privati tramite PQ permettano effettivamente di realizzare il trasferimento degli indici in sponda sinistra e la realizzazione di aree verdi pubblicamente fruibili in sponda destra.

IV Il Programma di Realizzazione

Il Programma di realizzazione, benché considerato "indicativo", è oggetto di delibera del CC, sia con la risoluzione proposta dal MMN, sia con l'approvazione della "Convenzione intercomunale per il coordinamento della realizzazione delle opere pubbliche e la promozione del Pian Scairolo". Essa, infatti, impegna i comuni a seguire il Programma di realizzazione che figura come "inserto A" della convenzione stessa, della quale costituisce parte integrante.

Abbiamo già visto trattando dei costi d'investimento e della loro tempistica (capitolo II di questo nostro Rapporto) che il Programma di realizzazione indica 10 anni per completare il pacchetto di opere detto "PR Basic" e altri 10 anni per il pacchetto "PR Max", mentre lascia indeterminata la tempistica del pacchetto "Progetti", che comprende "Riorganizzazione dello svincolo A2", "Rete Tram" e "Sedime trasporto pubblico".

La situazione è un po' paradossale: si propone un nuovo PR che dovrebbe permettere di sfruttare la SUL già concessa con quelli vigenti e di aumentare la SUL sfruttabile del 20%, ma senza offrire alcuna garanzia di coordinamento degli investimenti necessari alla mobilità già oggi molto critica.
In altri termini, il nuovo PR rischia di riprodurre quanto successo nel passato e che ha condotto al caos attuale: lo sviluppo degli insediamenti senza quello del trasporto pubblico e di una viabilità adeguata per il trasporto privato motorizzato.

Nelle risposte alle domande della Commissione della Pianificazione del Territorio, il Municipio ribadisce infatti che le opere principali destinate a rendere sostenibile la mobilità e a migliorare quindi l'accessibilità del Pian Scairolo esulano dal PR e dal suo Programma di realizzazione: svincolo autostradale, accesso all'A2 in direzione sud, tram, sedime dedicato al trasporto pubblico su gomma.

Esso ammette tuttavia, in una risposta alla Commissione della Gestione (25 novembre 2015), che in assenza delle misure previste dal nuovo PR (ma che esulano dal suo programma di realizzazione) “si arriverebbe alla saturazione della capacità della strada cantonale, in particolare lungo la tratta compresa fra l’incrocio McDonald e la rotonda IBSA”.

Inoltre, e questo è davvero preoccupante, è stato confermato quanto segue. I pianificatori avevano stimato nel 2010 in ben il 63% l’aumento del traffico nel comparto Scairolo, con il 90% di attuazione del PR-Cipps, in assenza di misure incisive per il trasporto pubblico quali la linea tram o, in attesa, almeno con una linea performante su gomma da sviluppare sui sedimi da riservare alla linea tram. Questa cifra del 63% dello sviluppo del traffico era stata ripresa e commentata nel rapporto di esame preliminare del progetto di PR-Cipps del Dipartimento del Territorio, del 31.10.2012 (pp. 24-25). Poi, nei documenti successivi di pianificazione e nel messaggio municipale, questo scenario da incubo è scomparso: gli aumenti del traffico sono stati quantificati in circa il 25%, come se le misure per il trasporto pubblico fossero assicurate, benché non considerate né nella tempistica né nei costi di investimento ascrivibili al PR-Cipps!

Come uscire da queste contraddizioni?
Il PR Cipps lascia credere che lo strumento dell’Indice di mobilità (Im), previsto dall’Art. 12 delle Norme di attuazione del Piano Regolatore, possa risolvere il problema.
L’indice, stabilito per le diverse zone, “definisce il potenziale di generazione massimo di traffico (numero di movimenti all’ora ogni 1000 mq di superficie edificabile, in entrata oppure in uscita), che può essere prodotto per unità di superficie edificabile utilizzata a scopo non residenziale, durante i periodi di punta (giorni feriali: 16.00-19.00)” (Art. 12 NAPR). Non proprio un modello di chiarezza…

Per quanto si è potuto capire, al momento dell’inoltro di una domanda di costruzione, una perizia allegata valuta se l’accoglimento della domanda e la conseguente costruzione implica o meno il superamento dell’indice di mobilità ammesso. Se non lo supera (sulla carta, ex-ante) la domanda può essere accolta.

Se poi, in pratica, si costaterà un “prolungato e significativo superamento del traffico indotto massimo consentito” (superamento del 20%), l’autorità impone l’adozione dei provvedimenti opportuni.

L’Im tollerato è differenziato: più basso nella fase 1 (Im 4, in un caso 8) e più elevato nella fase 2 (Im 6, in un caso 10).

Il “Rapporto di pianificazione” (pag. 48-49) spiega che “la fase 1 riguarda la costruzione del primo tratto della nuova strada di gronda fino al sottopasso di Senago con la relativa riorganizzazione viaria del quadrilatero viario e dello svincolo autostradale e con la costruzione della nuova rotonda di Pazzallo”.

La fase 2 “comporta il completamento della strada di gronda fino al sottopasso di Grancia e l’inserimento di un nuovo raccordo diretto per l’immissione in autostrada verso sud”.

Il problema è sempre il medesimo: queste opere viarie non sono già realizzate o in via di realizzazione, ma lo saranno, nel migliore dei casi, dopo il 2025 (come previsto dal PAL2).

Tuttavia, il Rapporto di Pianificazione (pp. 48-49) specifica che gli indici di prima fase "valgono anche durante la fase transitoria di costruzione della prima fase del riassetto stradale".

Ciò significa che le domande di costruzione dovranno essere accettate anche in assenza di qualsiasi intervento per risolvere i problemi viari del Pian Scairolo: il collasso del sistema viario, già sovraccaricato oggi, è dunque programmato.

Se la misura diventasse più restrittiva (ma occorrerebbe un emendamento del PR proposto) e le domande fossero quindi bloccate almeno fino alla conclusione della prima fase dei lavori di riordino della mobilità, allora non vi sarebbe nessun interesse dei proprietari di sponda sinistra ad acquistare indici di costruzione da quelli di sponda destra, perché non li potrebbero comunque utilizzare, almeno per i primi 10 anni dall'entrata in vigore del PR-Cipps. In questa situazione, il rischio che i proprietari di sponda destra approfittino del declassamento dei loro terreni previsto dal PR ("terreni edificabili ma non costruibili") per chiedere indennizzi sarebbe decisamente importante.

Sintesi sul Programma di realizzazione:

- Le tempistiche del programma di realizzazione non sono vincolanti, sono in parte rinviate a quanto indicato dal PAL2 (inizio fra 10 anni delle opere per la viabilità del Pian Scairolo) e in parte previste a carico del PR-Cipps (strada di gronda) nell'ambito del "PR max" (anch'esso dopo i primi 10 anni dall'entrata in vigore del nuovo PR).
- Non esiste, come non è esistita nel passato che ha portato al caos attuale, una programmazione parallela che armonizzi lo sviluppo edilizio del Pian Scairolo alla realizzazione delle opere viarie e di trasporto pubblico vitali per evitare il collasso della mobilità. Il trasporto pubblico su ferro è rinviato a tempi lontanissimi e quello performante su gomma in attesa del tram non è ancora programmato né nei tempi, né nei costi.
- L'utilizzo dello strumento dell'indice di mobilità non appare dunque incisivo, perché l'Im di prima fase non può limitare le costruzioni neppure nei primi 10 anni, in attesa delle misure prioritarie di riordino della viabilità. Se, invece, con una revisione delle norme di attuazione, l'Im permettesse di limitarle, allora annullerebbe l'interesse di poter acquisire gli indici di costruzione dei terreni di sponda destra per edificare in sponda sinistra e creare nuove superfici di vendita e nuovi posti di lavoro.

V Le chiavi di riparto e la ripartizione del gettito fiscale

Il punto 2 della Convenzione fra Lugano, Collina d'Oro e Grancia per la realizzazione del PR-CIPPS tratta del "finanziamento delle opere pubbliche del comparto e la relativa gestione".

Esso indica che i costi, dedotti i sussidi (cantonali e federali), i contributi di miglioria e quelli di costruzione, saranno assunti dai comuni del comprensorio sulla base di una chiave di riparto costruita nel modo seguente:

- per ognuno dei tre comuni, si considera dapprima il potenziale edificatorio attuale, la sua crescita con il nuovo PR, il "potenziale di fruizione" (miglioramento dell'accessibilità e dell'attrattiva dell'area) per le attuali e future unità insediativa (abitanti e posti lavoro). Questi fattori costituiscono l'"interessenza";
- l' "interessenza" viene poi ponderata con l'indice di forza finanziaria.

Questa chiave di riparto vale per calcolare i contributi che i diversi comuni dovranno versare a copertura degli investimenti concordati e, successivamente alla realizzazione delle opere ma al più tardi a partire dal 2025, per ripartire il gettito fiscale annuale complessivo del comparto, per lo meno fino ad avvenuto conguaglio dei costi complessivi d'investimento e di gestione sostenuti dai singoli comuni.
La Convenzione stabilisce che, già dall'entrata in vigore del PR-CIPPS, i comuni provvederanno regolarmente a determinare il gettito fiscale generato nel comparto del Pian Scairolo nel suo complesso e nei rispettivi territori giurisdizionali.

Questo sistema è analogo a quello previsto per il NQC. Occorrerà osservarne la messa in atto per capire se il sistema è praticabile ed equo.

Per ora, ci limitiamo a ricordare che, grazie alla segnalazione della vostra Commissione di un'incongruenza fra i dati di calcolo indicati nel Programma di realizzazione e nel MMN. 9077, è stato scoperto un errore nel calcolo delle quote dei tre comuni.
L'errore è stato corretto tramite una nuova versione della Convenzione fra i tre comuni e una nuova versione del "Programma di realizzazione" presentate con il MMN 9223.
Le chiavi di riparto degli oneri e, successivamente, del gettito fiscale, che hanno dovuto essere corrette erano: Lugano 60%, Collina d'Oro 23%, Grancia 17%.
Quelle corrette sono: Lugano 58%, Collina d'Oro 29.5%, Grancia 12.5%.

VI La sostenibilità finanziaria

Il calcolo della sostenibilità finanziaria prende in considerazione solo le spese nette per i comuni di 82 milioni di franchi, di cui si è detto al capitolo II di questo rapporto.

Mancano, come già indicato, gli oneri che graveranno sui comuni per le opere viarie e di trasporto pubblico (svincolo A2, nuova bretella autostradale, "pista" dedicata per il trasporto su gomma, tram), come pure i "costi probabilistici" degli indennizzi per esproprio materiale, di cui si è detto al capitolo III.
Già per questo motivo, la valutazione della sostenibilità è fragile.

Il metodo della valutazione è esposto in termini del tutto incomprensibili a pag. 33-34 del MMN, e in modo più chiaro a pag. 40-41 del Programma di realizzazione. Il metodo di valutazione, che appare molto astratto, conclude che la sostenibilità è assicurata: limitandosi però a quei costi netti di 82 milioni di franchi e con l'ipotesi che il finanziamento sia distribuito su 40 anni (benché i 49 milioni di franchi del PR Basic e del PR Max dovrebbero essere realizzati in 20 anni).

Interrogato dalla vostra Commissione, il Municipio conferma che – limitatamente ai costi degli investimenti netti previsti per i primi 10 anni (PR basic) – a carico di Lugano vi sarà circa 1 milioni di franchi all'anno, un importo relativamente basso rispetto agli oltre 50 milioni di franchi annui di investimenti netti previsti dal nostro piano finanziario e, quindi, "sostenibile". Tuttavia, precisa il Municipio, questo importo non è previsto oggi nel piano degli investimenti della città per i prossimi anni, cosa che andrà prevista nei futuri aggiornamenti del piano finanziario.

Ricordiamo che gli oneri che gravano su Lugano per gli investimenti di 28 milioni di franchi attinenti alla misura "Viabilità Pian Scairolo" del PTL/PAL2 sono già compresi nel prelievo che il Cantone effettua sulla Città per alimentare il fondo di finanziamento del PTL/PAL.

Non considerati, invece, e neppure quantificati, i costi per la realizzazione di una nuova linea bus performante sui sedimi che il PR-Cipps riserva alla futura linea tram e che potrebbero comportare spese per espropri e sistemazioni varie.
Non considerati, ovviamente, gli investimenti per la linea tram Lugano Centro-Pian Scairolo. Il tram appare sempre più uno specchietto per le allodole, anziché un progetto concreto da realizzare in tempi ragionevoli per concorrere a rendere possibile lo sviluppo del Pian Scairolo.
Non considerati, come già detto, i "costi probabilistici" legati ai rischi di indennizzi ai proprietari di sponda destra.

Sintesi sulla sostenibilità finanziaria:

- Appare sostenibile la quota per Lugano degli 81 milioni di investimenti netti computati dal PR e spalmata su 40 anni.
- Non è però computato, ciò che appare incomprensibile, il costo della realizzazione di una linea bus performante in attesa della linea tram.
- Ignorati i costi per la linea tram.
- Ignorato il rischio di costi importanti per gli eventuali indennizzi dovuti al declassamento dei terreni di sponda destra.
- Complessivamente fragile, di conseguenza, la valutazione della presunta sostenibilità finanziaria del PR-Cipps.

VII Conclusioni e dispositivo di voto

Ricapitoliamo i principali elementi critici emersi nei capitoli precedenti di questo Rapporto:

1. La situazione caotica attuale del Pian Scairolo è il frutto del mancato coordinamento fra lo sviluppo degli insediamenti concesso dai PR vigenti e gli investimenti infrastrutturali necessari alla mobilità. La Commissione intercomunale per la pianificazione del Pian Scairolo ha purtroppo replicato questo approccio: il nuovo PR consente lo sviluppo ulteriore degli insediamenti ma non li accompagna con una programmazione parallela e coordinata degli investimenti per la mobilità.

2. Gli investimenti più importanti per la mobilità, si dice, esulano dal PR. La tempistica delle misure prioritarie (nuova rotonda di Pazzallo, collegamento con il sottopasso di Senago, nuova immissione nell'autostrada in direzione sud) è definita dal PTL/PAL: 2025-2027, un decennio dopo l'entrata in vigore del PR-Cipps. La linea tram Lugano-Centro – Pian Scairolo, presentata dal Masterplan come strategica per un nuovo sviluppo del Pian Scairolo, è rinviata a dopo il 2038. Non è considerata, né nella tempistica, né nei costi, la realizzazione di una linea performante su gomma che utilizzi i sedimi riservati alla futura linea tram.

3. Il nuovo PR non solo permette di sfruttare tutta la SUL già concessa da quelli vigenti, ma l'aumenta del 20%, senza chiedersi perché solo il 50% di quella ammessa oggi sia stata sfruttata. Il Pian Scairolo è confermato come polo si sviluppo economico e comparto idoneo all'insediamento di grandi generatori di traffico senza un bilancio dei costi e benefici dello sviluppo passato, e senza previsioni e indicazioni di desiderabilità della nuova crescita di superfici di vendita (che fanno concorrenza ai commerci cittadini) e di posti di lavoro sovente a scarso valore aggiunto.

4. Il PR non offre una visione completa e attendibile dei costi. Considera "solo" 118 milioni di franchi di investimenti lordi (82 netti) direttamente attribuiti alle esigenze del PR. Questi comprendono 62 milioni lordi (31 netti) per la strada di gronda Senago-Grancia, poco urgente e dal rapporto costi-benefici non valutato e che appare insufficiente. Non considera i 28 milioni di investimenti per la "viabilità Pian Scairolo" previsti dal PTL/PAL (ben più urgenti e importanti della strada di gronda), né gli investimenti per il tram (208 milioni di franchi), né gli investimenti per una linea bus sul sedime della futura linea tram, né il "costo probabilistico" degli eventuali indennizzi da versare ai proprietari dei terreni edificabili di sponda destra che il nuovo PR declasserà in "non costruibili".

5. L'entità di questi eventuali indennizzi non è stata stimata e la probabilità di dover passare alla cassa è minimizzata, senza un supporto solido di spiegazioni, informazioni e dati. I rischi sono importanti, non solo perché lo dice la perizia giuridica Anastasi, ma perché l'interesse di nuovi investimenti in sponda sinistra che inducano all'acquisto degli indici di sponda destra è messo in dubbio dai fatti seguenti: solo la metà della SUL oggi disponibile è stata sfruttata; nessun investimento significativo per la mobilità nel Pian Scairolo sarà eseguito nei prossimi 10 anni; lo strumento dell'indice di mobilità, se fosse reso più incisivo, potrebbe bloccare lo sviluppo di nuove superfici di vendita e posti di lavoro proprio perché il PR non è coordinato con gli investimenti nelle infrastrutture per la mobilità.

6. Lo strumento dell'indice di mobilità appare fragile: o blocca, se reso più restrittivo, le costruzioni e allora aumenta i rischi di dover pagare indennizzi importanti, come detto al punto precedente; oppure le permette (come previsto dalle norme di attuazione proposte) nonostante la mancata realizzazione degli investimenti per la mobilità e, quindi, non impedirà l'aggravamento del caos viario nel Pian Scairolo. Del resto, l'unico caso di applicazione dell'indice di mobilità in Ticino è quello del comparto di San Martino a Mendrisio: i risultati sono sotto gli occhi di tutti…

7. Pure fragile appare la valutazione della sostenibilità finanziaria del PR-Cipps, poiché prende in considerazione solo una parte dei costi necessari e non considera il rischio degli indennizzi da pagare ai proprietari di terreni declassati da "edificabili" a "edificabili non costruibili".

Alla luce di queste gravi criticità non sembra alla minoranza della vostra Commissione molto responsabile approvare il PR-Cipps così come presentato dai tre Municipi.
Alla medesima conclusione è giunta anche la minoranza della Commissione della Pianificazione.

Quali sarebbero i rischi e le opportunità di una decisione rassegnata di approvare comunque il PR-Cipps e di quella, invece, di rinviarlo al Municipio e alla Cipps?

Rischi e opportunità dell'approvazione del progetto PR-Cipps

Rischi:
- Rischio finanziario di indennizzi ingenti da dovere versare ai proprietari di sponda destra;
- Ripetizione dello sviluppo passato del Pian Scairolo: gli insediamenti possono aumentare in misura molto importante senza misure programmate in modo coordinato per assicurare la mobilità (trasporto pubblico e riassetto viario);
- Conferma agli Esecutivi, attori principali dei processi pianificatori, che possono elaborare PR lacunosi e scoordinati con le altre politiche settoriali perché comunque i CC, che detengono formalmente il potere decisionale in materia, rinunciano a opporsi sentendosi impotenti a cambiare le cose.

Opportunità:
- Entra in vigore una norma giuridicamente vincolante che impedisce eventuali domande di costruzione in sponda destra.

Rischi e opportunità del rinvio del progetto di PR al Municipio e alla Cipps

Rischi:
- Dover approvare qualche domanda di costruzione anche in sponda destra. Ma ve ne sono? Pregiudicherebbero l'obiettivo di definire zone verdi e di svago sufficienti per la popolazione? Il fatto che il processo di pianificazione continuerebbe (revisione del progetto di PR) non permetterebbe comunque di bloccare ancora tali domande? Si ricorda che la Zona di pianificazione istituita dal Cantone nel 2006, per bloccare le domande di costruzione in attesa dell'adozione del PR-Cipps, è scaduta il 27.3.2013. In questi ultimi tre anni, era possibile far capo all'Art. 62 Lst (Legge sullo sviluppo territoriale) per sospendere per altri due anni eventuali domande di costruzione in sponda destra (contrarie all'indirizzo della pianificazione), dopo di che esse devono essere trattate sulla base dei PR oggi vigenti nel Pian Scairolo. Ma nessuna informazione è stata avanzata secondo cui sarebbero state presentate queste temute domande di costruzione in sponda destra!

Opportunità:

- Cade il rischio finanziario degli indennizzi da versare ai proprietari di sponda destra, che possono essere richiesti già al momento dell'adozione del PR-Cipps, secondo la perizia Anastasi.
- La Cipps potrà rivedere alcune scelte d'investimento e coordinare meglio il PR e lo sviluppo delle infrastrutture per la mobilità. In particolare:
    - Rinuncia alla costosa strada di gronda Senago-Grancia (62 milioni di franchi) dal rapporto costi/benefici non valutato ma che appare poco sostenibile;
    - Devoluzione di quelle risorse alle opere prioritarie quali: la realizzazione rapida di una performante linea di trasporto pubblico su gomma sui sedimi della futura linea tram; l'anticipo della realizzazione del pacchetto "Viabilità Pian Scairolo" del PTL/PAL (28 milioni di franchi) previsto solo fra 10 anni.
- La Cipps, come suggerito dalla minoranza della Pianificazione, potrà verificare fattibilità e costi di misure più incisive per realizzare le zone verdi auspicate in sponda destra.
- Potrà verificare anche l'opportunità di alcune destinazioni d'uso previste dal PR che appaiono improprie sia alla luce dei problemi di mobilità, sia perché in concorrenza con altre aree della Città: pensiamo alla "Porta Sud" (PQ1 e PQ2) dove si prevedono "attività fieristiche/congressuali" già individuate per il NQC e il Campo Marzio Nord.
- Verificare, infine, la sensatezza di un aumento della SUL concessa del 20% quando solo la metà di quella ammessa dagli attuali PR è stata sfruttata.

Sulla base delle considerazioni esposte nel presente rapporto, la minoranza della Commissione della Gestione, riprende il dispositivo di voto proposto dalla minoranza della Pianificazione del Territorio.
La prima frase del dispositivo che evoca le "considerazioni conclusive sopra esposte" è da intendere come un richiamo sia di quelle esposte dalla Pianificazione, sia di quelle esposte nel presente rapporto della Gestione.

Di conseguenza, la minoranza Commissione della Gestione invita il Consiglio Comunale a voler

risolvere

1. Il MMN. 9077 ed il MMN. 9323 sono respinti, limitatamente alle considerazioni conclusive sopra esposte.

2. Il Municipio è invitato, per tramite della CIPPS:

    - a voler procedere alla determinazione dell'attuale Indice di mobilità I.m. relativo ai comparti interessati;
    - a proporre ai tre Comuni di Collina d'Oro, Grancia e Lugano, l'allestimento di una variante pianificatoria finalizzata a render più coerenti gli strumenti pianificatori adottati, relativi all'area verde a fruizione pubblica in sponda destra del riale Scairolo;
    - a voler riconsiderare le priorità nell'ambito della mobilità, con il fine di riequilibrare il rapporto d'uso tra trasporti pubblici e privati.

3. Il Municipio è invitato a coordinare nei tempi e nei modi, il lavoro delle Commissioni Comunali competenti dei tre Comuni di Collina d'Oro, Grancia e Lugano, preposte all'analisi del futuro Messaggio Municipale di variante di PR-CIPPS.

Con ogni ossequio.

PER LA MINORANZA DELLA
COMMISSIONE DELLA GESTIONE
Martino Rossi, relatore
Fausto Beretta Piccoli
Marco Jermini