

Quando il centro (commerciale) rischia la saturazione

foto Ti-press / Ely Riva



Antonella Steib Neuenschwander e Moreno Celio, Sezione dello sviluppo territoriale

Introduzione

I primi centri commerciali sono sorti in Ticino durante gli anni '70, in un primo tempo a ridosso della frontiera poiché miravano ad attirare la clientela della vicina Italia. In seguito i centri si sono moltiplicati ed il fenomeno si è radicalmente trasformato. Zone suburbane¹ ancora agricole, oppure destinate all'industria e all'artigianato, hanno gradatamente subito un cambiamento di destinazione e hanno visto sorgere numerosi centri d'acquisto e commerci specializzati. Da alcuni casi isolati si è passati ad un fenomeno di vaste proporzioni, un radicale cambiamento nell'uso del territorio che determina numerose implicazioni: un nuovo rapporto di concorrenza tra i centri storici e le corone degli agglomerati, un notevole incremento della mobilità individuale che determina una saturazione della capacità della rete viaria, immissioni atmosferiche che spesso superano i limiti fissati dalla legge, e, in alcuni casi, un rapporto conflittuale tra queste nuove aree lavorative con le adiacenti aree destinate alla residenza.

Il fenomeno ha un impatto territoriale evidente.

È inoltre innegabile che, al di là delle ragioni commerciali per le quali queste strut-



ture sono concepite e dell'indotto economico ad esse associato, questi centri (commerciale e/o legati allo svago) assumono oggi una rilevanza di carattere sociale che non può essere trascurata, divenendo di fatto nuovi luoghi di aggregazione.

Questa dinamica, che vede una delocalizzazione delle attività commerciali dai cen-

tri storici, ha assunto proporzioni importanti negli ultimi dieci anni in tutta la Svizzera, divenendo di conseguenza uno dei temi centrali della disciplina pianificatoria. Il tema dei grandi generatori di traffico è attualmente ritenuto prioritario dalla Confederazione e dagli altri Cantoni svizzeri, tanto che l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale

¹ Il concetto di zone suburbana è riferito ad una lettura spaziale e funzionale del territorio degli agglomerati urbani fondata sul gradiente centro-periferia. Questa suddivisione adottata con il Piano direttore del '90 contemplava quattro categorie: centro, corona, retroterra e montagna. Nel più recente aggiornamento di questa tipologia, è stato introdotta un'ulteriore suddivisione della categoria corona per meglio riflettere le importanti differenze che si osservano in queste

aree. La corona comprende due aree: suburbana e periurbana. L'area suburbana possiede caratteristiche territoriali vicine a quelle dell'area centrale, per la vicinanza ai centri, per la densità dell'edificato o per la presenza di infrastrutture, posti di lavoro e servizi collettivi di una certa entità; l'area periurbana è costituita da comuni più distanti dalle aree centrali ma in via di urbanizzazione, principalmente residenziali e in cui gran parte della popolazione lavora nelle aree centrali.

B Traffico giornaliero medio allo svincolo di Lugano Sud, da e per il Nord

disposizioni per regolare la costruzione di edifici e impianti con un'incidenza rilevante sull'organizzazione territoriale (art. 71 e 71a). 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 migliore localizzazione delle strutture a forte affluenza appare oltremodo opportuna.

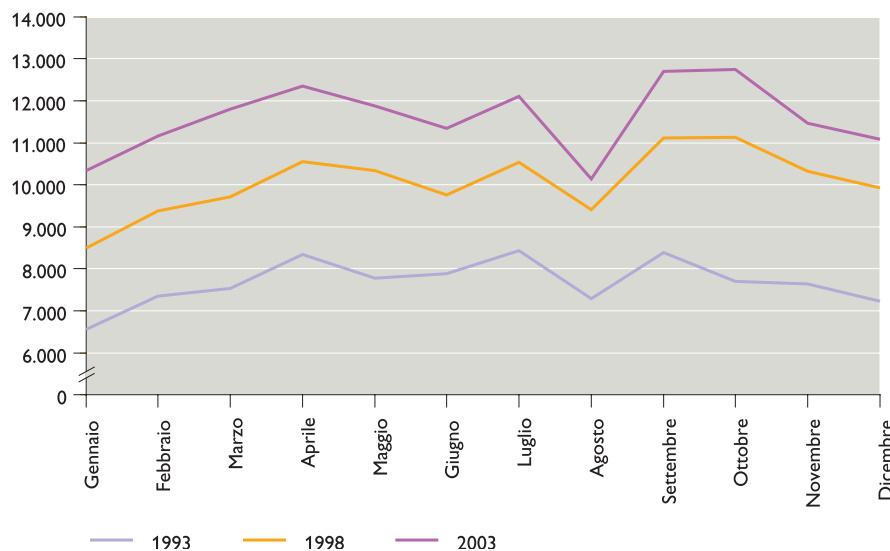
Gestire al meglio le aree sature e progettare lo sviluppo di quelle appetibili

La questione dei grandi generatori si presenta in due principali declinazioni. Da una parte essa riguarda le aree attualmente sature 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.

Nella primavera del 2005, constatato che la problematica dello sviluppo dei GGT stava assumendo una dimensione e un'urgenza tali da giustificare un approfondimento prioritario, il DT ha istituito uno specifico Gruppo di lavoro (GL), nel quale sono rappresentati i servizi dipartimentali maggiormente coinvolti.

Al Gruppo di lavoro sono stati assegnati due compiti principali:

- esaminare le domande di costruzione relative a centri commerciali e grandi generatori di traffico e fornire all'Ufficio domande di costruzione e EIA le basi per una decisione coordinata e ponderata;



Il traffico allo svincolo autostradale di Lugano Sud è aumentato notevolmente nell'ultimo decennio. Sulle rampe di uscita per chi proviene da nord e di entrata verso nord, l'aumento medio è stato del 50% tra il 1993 e il 2003. Questa parte dello svincolo è particolarmente influenzata dallo sviluppo della zona del Pian Scairolo, in quanto l'accesso al centro di Lugano per chi proviene da nord avviene principalmente allo svincolo di Lugano Nord.

- definire gli 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.

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 in 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 costru-

zione, il GL ha 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.

Negli scorsi 10 mesi il GL ha esaminato in modo coordinato più di settanta domande di costruzione.

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 la compatibilità che un impianto deve rispettare per essere realizzato, in termini di incidenza territoriale, impatto sulla rete viaria e immissioni di inquinanti nell'ambiente.

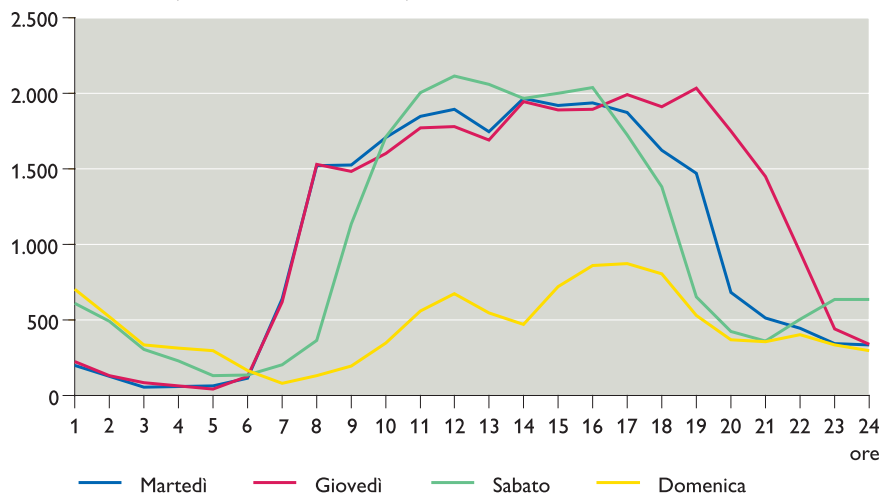
In concreto, le domande sono state valutate sulla base del numero di movimenti veicolari che sarebbero stati generati con la costruzione del nuovo impianto, o a seguito di una sua modifica.

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. In parallelo, anche le esigenze legate alla protezione dell'ambiente (aria e rumori) hanno potuto

«La questione dei GGT si presenta in due declinazioni: da una parte le aree sature o in procinto di esserlo, dall'altra le aree non ancora o poco occupate ma per le quali fin d'ora si manifesta un forte interesse.»

C Transito di veicoli sulla strada del Pian Scairolo (novembre 2004)

Numero di veicoli (somma delle due direzioni)



Pian Scairolo e Piana di San Martino

Pian Scairolo

Nel maggio 2005 i Comuni di Barbengo, Collina d'Oro, Grancia e Lugano hanno firmato una convenzione con la quale hanno dato avvio ad uno studio per una sistemazione coordinata del Pian Scairolo, coscienti del fatto che la soluzione a medio-lungo termine dei particolari problemi urbanistici, ambientali e viari, doveva essere inquadrata in un approccio complessivo del comparto, che considerasse tutte le diverse componenti territoriali e funzionali, in particolare la funzione abitativa.

Il Dipartimento del territorio ha risposto immediatamente alle sollecitazioni delle autorità comunali, in modo da permettere la messa a punto di un progetto complessivo in grado di risolvere i vari problemi evidenziati e di attuare gli obiettivi di carattere regionale e cantonale definiti dal Piano direttore cantonale per il Pian Scairolo. Il Modello di organizzazione territoriale dell'agglomerato luganese prevede per la maggior parte del Piano il ruolo di *quartiere per funzioni lavorative miste (artigianali, commerciali e di servizio) e di supporto al Centro*. Per le aree a lago e per Cade-piano è previsto il ruolo di *quartiere con caratteristiche e funzioni di tipo abitativo e ricreativo*.

Durante lo scorso anno è stato così avviato un processo di pianificazione intercomunale per l'insieme del Pian Scairolo, svolto in stretta collaborazione dai Comuni interessati (coordinati da un'apposita commissione), dal DT e dalla Commissione regionale dei trasporti del Luganese.

Gli orientamenti emersi da questo lavoro evidenziano una duplice prospettiva di intervento: da una parte la riqualifica delle componenti residenziali-abitative e, d'altra, l'identificazione delle modalità di ordinamento territoriale-urbanistico per lo sviluppo di un comparto lavorativo-commerciale al servizio di tutto l'agglomerato.

Nel frattempo, per rispondere alle imme-

Questo grafico mostra l'andamento del traffico in una giornata tipo sulla strada del Pian Scairolo. La domenica la strada è utilizzata prevalentemente per il transito dei residenti e le attività del tempo libero quali ad esempio passeggiate, visite o attività sportive. Il sabato il traffico è generato in massima parte dai visitatori dei centri commerciali. Nei giorni feriali si sommano il traffico dovuto ai posti di lavoro presenti nel comparto e quello dei clienti dei centri commerciali. In particolare, il traffico della mattina tra le sette e le nove riguarda quasi esclusivamente i pendolari. Si può chiaramente riconoscere l'effetto dell'apertura prolungata del giovedì sera, che provoca la protrazione della saturazione della strada almeno fino alle ore 19, e un traffico molto intenso fino alle ore 21.

essere inserite in una valutazione complessiva, dando maggior coerenza ai preavvisi cantonali sulle singole domande di costruzione.

Nondimeno, l'applicazione ai singoli casi delle disposizioni di diritto federale e cantonale legati alla procedura edilizia (LPAmb, OIAt, OIF, LALPT, LStr) ha evidenziato in modo chiaro i limiti di questo approccio. L'esame separato 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.

Indirizzi pianificatori

Il Gruppo di lavoro ha inizialmente discusso al suo interno le possibili misure d'intervento, suddividendole in aspetti pianificatori, aspetti urbanistici e misure di gestione (a medio/lungo termine e urgenti).

Queste ipotesi di lavoro sono state successivamente riassunte in una quindicina di schede, raggruppate nei seguenti ambiti d'intervento:

- la definizione di criteri di localizzazione dei grandi generatori di traffico;
- la definizione di un numero limitato di

aree in cui realizzare grandi generatori di traffico;

- la gestione urbanistica delle aree destinate ai grandi generatori di traffico, 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.

Le schede, che forniscono gli elementi di base per una possibile strategia di intervento, contengono una breve descrizione del concetto su cui essa 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 recentemente a livello svizzero (Confederazione e altri Cantoni), ma anche su quanto intrapreso negli scorsi mesi in Ticino in alcune situazioni particolari (Pian Scairolo, San Martino).

diate urgenze di carattere viario e, soprattutto, garantire la sicurezza degli utenti autostradali, sono stati allestiti un progetto di sistemazione dell'allacciamento autostradale Lugano-Sud (in corso di realizzazione), e un Piano di pronto intervento (PPI). Inoltre il Dipartimento del territorio, in accordo con i Comuni interessati, sta istituendo una Zona di pianificazione (ai sensi dell'art. 58 LALPT) volta a risolvere i conflitti e prevenire ulteriori sviluppi non auspicati.

Piana di San Martino (Mendrisio)

Il tema qui in discussione riveste notevole rilievo anche nel comprensorio di Mendrisio, in particolare nell'area di Man Martino. Già in occasione dell'approvazione della revisione del Piano regolatore comunale, avvenuta nel novembre del 2000, il Consiglio di Stato aveva posto l'accento sul problema, chiedendo al Comune di adottare misure pianificatorie volte ad un corretto dimensionamento del potenziale di crescita dei centri commerciali, tramite un contingentamento delle superfici commerciali.

Considerato l'aggravarsi della situazione ambientale e viaria nel comparto, e constatata l'assenza di una situazione pianificatoria completamente definita, nel febbraio del 2005 l'Autorità cantonale aveva esposto al Municipio le proprie preoccupazioni, sottolineando come, in tali circostanze, non ritenesse più ammissibile rilasciare ulteriori licenze per impianti caratterizzati da una forte generazione di traffico. In tale occasione, il Dipartimento aveva altresì evidenziato come l'elaborazione delle varianti pianificatorie dovesse essere accompagnata da un'analisi complessiva sul carico ambientale che caratterizza la Piana di San Martino.

In occasione dei successivi incontri, nel marzo del 2005, Comune e Cantone hanno stabilito di comune accordo che fino alla realizzazione della ristrutturazione dello svincolo autostradale ed alla codifica nel PR del nuovo assetto territoriale del comparto, le domande di costruzione sarebbero state esaminate e

valutate caso per caso, con particolare attenzione al loro impatto in termini viabilistici ed ambientali, ritenuto che ulteriori domande di costruzione per grandi generatori di traffico non sarebbero state approvate.

Il comparto di San Martino costituisce, al pari di quello del Pian Scairolo, un progetto pilota per la soluzione concreta di problemi pianificatori e urbanistici legati ai grandi generatori di traffico, che impegna congiuntamente Cantone e Comune e prevede il coinvolgimento dei promotori privati interessati.

I lavori sono in corso. Attualmente si sta concretizzando una strategia comune, con cui precisare modalità, strumenti e tempi per il definitivo consolidamento dell'assetto pianificatorio nel comparto. Tale strategia tiene conto degli indirizzi generali in materia di GGT in fase di elaborazione da parte del DT, comporta una valutazione complessiva degli aspetti viari ed ambientali e si inserisce nel contesto delle condizioni quadro definite dal Piano regionale dei trasporti del Mendrisiotto e Basso Ceresio (PTM), dal sistema ferroviario regionale Ticino-Lombardia (TILO), dal Piano di risanamento dell'aria del Mendrisiotto (PRAM) e dal Regolamento cantonale sui posteggi privati.

Ipotesi di intervento

Sulla base di quanto esposto nei punti precedenti, il Dipartimento del territorio ha avviato i passi necessari per elaborare una scheda di Piano direttore, volta a definire un numero limitato di aree (indicativamente una decina) dove insediare nuovi grandi generatori di traffico. La scheda di PD dovrà contemporaneamente stabilire i criteri con cui gestire le zone commerciali nel resto del territorio cantonale. È utile sottolineare che questi criteri dovranno essere definiti tenendo conto anche del carico ambientale che caratterizza le diverse zone del cantone.

Visti i tempi necessari per elaborare,

consolidare politicamente, e mettere in vigore una scheda di Piano direttore, si 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.

Quale seconda linea d'intervento, accanto alle attività in corso e descritte nei capitoli precedenti, il DT 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 al di là delle attività in corso sul Pian Scairolo e a Mendrisio). Questo allo scopo di dimostrare concretamente quanto è possibile fare a livello progettuale, anticipando gli sviluppi della situazione.

L'elaborazione delle misure appena esposte dovrà essere accompagnata da una prassi coerente in materia di esame delle domande di costruzione.

Accanto a ciò appare fondamentale intensificare i contatti con i promotori, allo scopo di concordare preventivamente possibili soluzioni nell'interesse comune, evitando dispendiosi contenziosi.

Il DT ritiene infine opportuno prevedere un costante monitoraggio della situazione, utile per descrivere l'evoluzione del fenomeno ma soprattutto necessario per verificare l'efficacia della strategia d'intervento qui delineata.

La strategia con la quale l'autorità cantonale, ed in particolare in Dipartimento del territorio, intendono affrontare il tema dei grandi generatori di traffico può quindi essere riassunta nel modo seguente:

- elaborazione di una scheda di PD per la definizione delle aree destinate ad accogliere (nuovi) grandi generatori di traffico;
- elaborazione di progetti pilota in una (o

- due) ubicazione(i), 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, ecc.), allo scopo di migliorare le basi di consenso delle proposte che si intenderanno implementare;
 - inserimento nel Piano di risanamento dell'aria (PRA) delle schede relative alla gestione dei grandi generatori di traffico;
 - costante monitoraggio della situazione.

Conclusioni

Durante gli scorsi decenni, lo sviluppo economico, la crescita del tasso di motorizzazione, la stessa domanda di mobilità ed i fenomeni legati alla globalizzazione hanno inciso profondamente sul nostro territorio. Il Pian Scairolo e la zona di San Martino a Mendrisio documentano in modo evidente questa evoluzione. Tutto questo ha avuto effetti positivi e negativi, non sempre equamente suddivisi tra chi ha beneficiato dei vantaggi economici di queste operazioni e chi, invece, ne ha subito le conseguenze in termini di qualità di vita.

Da vent'anni a questa parte, pur nel rispetto delle norme legali in vigore (di carattere pianificatorio, viario e ambientale), attraverso procedure democratiche, tutta una serie di progetti sono stati autorizzati e realizzati giungendo a situazioni territoriali che oggi si rivelano problematiche.

A giudizio dell'autorità cantonale esiste in ogni caso la necessità di intervenire, quantomeno per porre un freno a questa situazione di deterioramento. O, ancora, per impedire che

nuove situazioni di questo genere abbiano a riproporsi in altre parti del cantone. La questione si pone in termini di sviluppo economico, di posti di lavoro, di indotto fiscale da un lato, e di qualità di vita, intesa in senso lato, dall'altro.

Forse anche qui, come su altri temi difficili e complessi con cui lo Stato è confrontato, è necessario ritrovare un senso del limite, oltre il quale semplicemente non bisogna andare. E se, per una serie di ragioni, questo limite in certi casi lo si è oltrepassato, allora occorre trovare il coraggio e i rimedi per tornare indietro. La questione non è semplice, la ricerca di soluzioni adeguate e veramente sostenibili richiede un impegno di tutti gli attori coinvolti, che sappiano vedere oltre i propri interessi immediati.

Forse abbiamo riconosciuto con ritardo - ma il problema è comune a tutti i Paesi industrializzati - che gli strumenti classici della pianificazione del territorio (in particolare i PR) sono poco reattivi rispetto ai ritmi dell'economia privata. Ciò dovrebbe allora spingerci ad affrontare il problema con nuove modalità, che prevedano un'autentica collaborazione tra le parti interessate nella ricerca di soluzioni preventive, praticabili e sostenibili.

Tutto questo esige attenzione, responsabilità e criterio. Al di là delle scelte fatte in passato, si tratta quindi di ricercare soluzioni equilibrate, che non possono ridursi a semplici potenziamenti della rete viaria, con il rischio di ritrovarsi in condizioni di saturazione poco tempo dopo, senza contare le conseguenze ambientali.

Questo è l'obiettivo che si è posto il Dipartimento del territorio, che sta cercando con serietà di affrontare un problema non facile.

È possibile immaginare una riqualifica di aree come il Pian Scairolo e San Martino? Secondo noi sì, anche se ciò non avverrà nell'immediato e potrà comportare qualche rinuncia. Ne va della qualità di vita di chi abita e lavora in queste zone, ne va degli interessi di chi vorrà investire in queste aree, ne va anche della disciplina stessa chiamata a gestire il territorio del nostro cantone. ■

Bibliografia

Bühlmann, Lukas (2005), *Impianti a forte affluenza: come gestire al meglio il loro insediamento?*, in: "Informazioni dell'Associazione svizzera per la pianificazione nazionale (VLP-ASPAN)", n° i3/2005, luglio 2005, VLP-ASPAN, Berna.

Bühlmann, Lukas (2006), *Les nouveaux hard discounters passent-ils entre les mailles?*, in: "Informations de l'Association suisse pour l'aménagement national (VLP-ASPAN)", n° 2/2006, janvier 2006, VLP-ASPAN, Berne.

Bühlmann, Lukas (2006), *Centri commerciali: misure di contenimento delle emissioni nel Piano particolareggiato*, in: "Informazioni dell'Associazione svizzera per la pianificazione nazionale (VLP-ASPAN)", n° 1/2006, gennaio 2006, VLP-ASPAN, Berna.

Erni, Kurt et al., (2001), *Centres commerciaux et centres-ville. Principes de politique des transports et d'aménagement du territoire en vue du choix de site écologiquement supportables*. Association Transports et environnement (ATE), Berne.

Muggli, Rudolf; Von Reding, Dieter; Hösli, Bruno (2000), *Loisirs et grandes surfaces: deux générateurs de trafic exigeants pour l'aménagement du territoire et la protection de l'air*, in: "Territoires et environnement de l'Association suisse pour l'aménagement national (VLP-ASPAN)", décembre 2000, VLP-ASPAN, Berne.

Perren, Peter; Künzler Peter (2004), *Installations à forte fréquentation. Harmonisation du plan directeur et du plan de mesures pour la protection de l'air*. L'environnement pratique. Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP), Office fédéral du développement territorial (ARE), Berne.

Tschannen, Pierre, (2005), *Le rôle du plan directeur en matière d'implantation de grands projets à incidence spatiale*, in: "Territoires et environnement de l'Association suisse pour l'aménagement national (VLP-ASPAN)", septembre 2005, VLP-ASPAN, Berne.

«A giudizio dell'autorità cantonale esiste in ogni caso la necessità di intervenire, quantomeno per porre un freno a questa situazione di deterioramento.»