

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Signor
Lorenzo Quadri
Deputato al Gran Consiglio

Interrogazione 4 ottobre 2009 n. 266.09 Circonvallazione Agno-Bioggio declassata: e adesso?

Signor deputato,

con la sua interrogazione del 4 ottobre chiede una serie di valutazioni riguardo alla realizzazione della circonvallazione Agno-Bioggio.

Prima di entrare nel merito dei quesiti posti reputiamo utile anteporre un quadro della situazione globale del PTL.

1. Quadro generale

1.1 Situazione di riferimento per il PTL

Il Piano regionale dei trasporti del Luganese (PTL), approvato nel 1994 dalla Commissione regionale dei trasporti del Luganese e dal Consiglio di Stato, ha indicato le opere prioritarie da realizzare in una prima fase (orizzonte 2015) e quelle a seguire (orizzonte 2015-25). Queste ultime devono essere verificate e aggiornate in base all'evoluzione del quadro socio-economico, territoriale e ambientale di riferimento e in base ai risultati raggiunti con la realizzazione della prima fase.

Questa prima fase comprende le seguenti opere (prezzi 1999):

- a. Galleria Vedeggio-Cassarate (250 mio. fr.);
- b. Mobilità Basso Malcantone (250 mio. fr.);
- c. Circonvallazione Agno-Bioggio (150 mio. fr.);
- d. Nodi intermodali e P+R (50 mio. fr.);
- e. Nodo intermodale di Besso (50 mio. fr.);
- f. Altre opere e riserva (50 mio. fr.).

Nel messaggio n. 4839 del 14.1.1999 e nel messaggio complementare n. 4839 del 10.2.1999 è stato previsto un credito quadro di 800 mio. fr. per la realizzazione del pacchetto di interventi succitati.

Con il messaggio n. 5350 dell'8.1.2003 il credito quadro è stato aumentato di 105 mio. fr. per adeguare la situazione finanziaria tenendo conto dei costi della galleria Vedeggio-Cassarate aggiornati sulla base del progetto definitivo.

1.2 La realizzazione progressiva del PTL

In sintesi la situazione attuale è la seguente:

- a. Galleria Veduggio-Cassarate, in costruzione e apertura prevista nella seconda metà del 2011;
- b. Mobilità Basso Malcantone: potenziamento della FLP realizzato e in esercizio dal 2007 .
Lo spostamento del valico doganale al Madonnone, la circonvallazione stradale di Ponte Tresa, lo spostamento della linea FLP con la nuova stazione a Ponte Tresa e il recupero urbanistico della riva lago hanno subito una battuta di arresto per il mancato accordo con la parte italiana riguardante lo spostamento del valico doganale al Madonnone e la soppressione dell'attuale ponte.
È in corso uno studio, che considera un più ampio perimetro (Ponte Tresa-Agno), coordinato dalla Commissione regionale dei trasporti del Luganese per trovare nuove soluzioni.
- c. Circonvallazione Agno-Bioggio, in progettazione;
- d. Nodi intermodali e P+R (Molinazzo, Lugano sud, Vezia, Cornaredo); il P+R delle di Lugano sud/Fornaci è in esercizio, gli altri si trovano nelle fasi di pianificazione rispettivamente di progettazione;
- e. Nodo intermodale di Besso (50 mio. fr.): la prima tappa della stazione di Lugano è stata realizzata nel 2007; è in corso la progettazione delle tappe 2 (realizzazione 2011-13) e 3 (realizzazione dal 2014).

Sono stati inoltre realizzati 6 Piani di pronto intervento (PPI) per opere sull'intero comprensorio del Luganese per un importo di 60 mio fr., un Piano di pronto intervento specifico per la sistemazione di diversi accessi a Lugano (26 mio fr.), la ristrutturazione dei servizi pubblici urbani e regionali in diverse fasi. Un Piano di pronto intervento specifico per il Pian Scairolo (10 mio fr.) entrerà nella fase realizzativa nel 2010.

Qui di seguito illustriamo più in dettaglio la situazione della circonvallazione di Agno-Bioggio e del nodo intermodale di Bioggio/Molinazzo con il collegamento alla rete tram del Luganese.

A) *La circonvallazione Agno-Bioggio*

Dopo l'adozione del PTL nel 1994 da parte della Commissione regionale dei trasporti e l'inserimento delle opere previste nel Piano direttore cantonale ha preso il via, con un concorso di progettazione i cui elaborati di progetto sono stati consegnati il 31 maggio 1995, il percorso per l'attuazione della circonvallazione di Agno e Bioggio.

Questo percorso è stato molto impegnativo e si è confrontato in particolare con l'opposizione del Comune di Muzzano e con i piani di sviluppo dell'aeroporto di Lugano-Agno (allungamento pista).

Il Piano generale dell'opera, pubblicato per osservazioni nel 1999, ha evidenziato problematiche tali da comportare l'esame comparativo di una nuova serie di varianti di tracciato. Si è giunti così ad una nuova proposta di tracciato, approvata dalla CRTL nel 2001, e al conseguente aggiornamento della scheda di Piano direttore sul PTL.

Il Dipartimento federale competente ha approvato questa scheda nel 2004, dopo che il Gran Consiglio e, successivamente, il Tribunale federale avevano deliberato, respingendolo, il ricorso del Comune di Muzzano contro detta scheda di PD.

L'elaborazione del progetto è ripresa di fatto nel 2005 con l'adozione di un credito di progettazione specifico da parte del Gran Consiglio (messaggio n. 5629 del 1.3.2005 per un importo di 560'000 fr.).

Nel 2006 è stato presentato il progetto di massima alla CRTL e ai Comuni e l'anno successivo è stato depositato per informazione e partecipazione il "PUC stradale", secondo le modalità previste dalla Legge sulle strade rispettivamente dalla Legge sul coordinamento delle procedure, entrata in vigore il 1.1.2007.

L'8 aprile 2008 è stato adottato dal Consiglio di Stato il messaggio concernente la richiesta di credito di 2,8 mio. di franchi per l'elaborazione del progetto stradale ai sensi della nuova Legge sulle strade e, in contemporanea, il messaggio concernente l'approvazione del Piano di utilizzazione stradale. Il Gran Consiglio ha approvato detti messaggi il 23 settembre rispettivamente il 2 dicembre 2008. Contro il "PUC stradale" sono stati interposti 9 ricorsi al Tribunale cantonale amministrativo, al momento in attesa di giudizio.

B) *Il nodo intermodale di Molinazzo e il collegamento tramviario con il centro città*

Nell'ambito della realizzazione del potenziamento della FLP, previsto nella prima fase del PTL e concluso nel 2007, era stata chiesta da parte della Commissione della gestione e delle finanze del Gran Consiglio una verifica dei costi e benefici dell'opera, tenendo conto anche della sua prospettata successiva estensione, allora orientata sulla direttrice verso Trevano.

Il Rapporto commissionato ad uno specialista esterno ha confermato la bontà del progetto, successivamente in parte realizzato (tappa 1), ma ha evidenziato tuttavia che la futura estensione avrebbe dovuto considerare la penetrazione diretta nel centro della Città di Lugano e non la direttrice verso Trevano.

Il concetto di organizzazione territoriale (COTAL), che completava nel 1995/96 il quadro di riferimento territoriale del PTL e ne accompagnava successivamente la realizzazione a tappe, ha confermato l'importanza di prevedere un collegamento diretto dalla valle del Vedeggio al centro di Lugano con un sistema ferro-tramviario in sede propria.

Nel 2005 Cantone, Commissione regionale dei trasporti e Città di Lugano hanno così svolto uno studio di fattibilità per verificare possibilità e sostenibilità di un collegamento diretto. Nel 2008, su proposta della Commissione regionale dei trasporti del Luganese, il Consiglio di Stato ha inserito il progetto nel Piano regionale dei trasporti del Luganese rispettivamente nel Piano direttore. Alla luce dei positivi risultati tecnico-finanziari ottenuti, dell'ampio consenso raggiunto e del favorevole riscontro della Confederazione nell'ambito del Programma d'agglomerato del Luganese (PAL) questo Consiglio, sulla base di un accordo stabilito nel settembre 2009 con la Commissione regionale dei trasporti, con la Città di Lugano, con i Comuni di Bioggio e di Manno e con le Ferrovie Luganesi SA (FLP), ha ora chiesto al Gran Consiglio il credito per elaborare il progetto di massima del nodo intermodale di Molinazzo, con il collegamento Molinazzo-centro di Lugano e l'estensione verso Manno (messaggio n. 6283 del 13 ottobre 2009).

È questa la base tecnica necessaria per sottoporre all'Autorità federale la richiesta di finanziamento per una decisione definitiva. Il contributo federale al momento è stabilito al 30%; potrebbe essere migliorato (max. 50%) in funzione dei risultati che otterrà il programma d'agglomerato del Luganese, il cui aggiornamento (PAL2) deve pure esser sottoposto alla Confederazione. La data ultima per l'inoltro delle richieste è la fine del 2011. In base alle norme vigenti al momento della definizione del PTL un intervento di questo genere - nel cuore dell'agglomerato - non avrebbe potuto beneficiare di alcun contributo federale.

1.3 I finanziamenti da parte della Confederazione

A) *Fase iniziale del PTL*

Le modalità di finanziamento sono state definite sulla base del quadro legislativo in vigore negli anni '90 al momento dell'adozione del Piano. Per le strade principali detto quadro è rimasto inalterato fino al 31.12.2007.

In particolare rilevanti erano:

- la Legge federale sulle ferrovie e i crediti-quadro federali a sostegno delle imprese di trasporto concessionarie (per il potenziamento della FLP);
- la Legge federale concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata e relativa Ordinanza rispettivamente l'Ordinanza sulle strade principali (per le opere stradali).

Su questa base i tassi di contribuzione della Confederazione si situavano allora a circa il 30% per gli investimenti ferroviari (limitatamente al solo traffico regionale) e a circa il 55-77% per le opere sulle strade principali (cfr. messaggio n. 4839 del 14.1.1999). Entrava in linea di conto in particolare la strada Ponte Tresa-Lugano nord (area Ponte Tresa, circonvallazione Agno-Bioggio, galleria Veduggio-Cassarate).

Su questa base è stato poi deciso il finanziamento della galleria Veduggio-Cassarate.

Nel 1999 Cantone, CRTL e Comuni si sono accordati per un primo pacchetto di interventi fino a 500 mio di fr., con la seguente ripartizione dei costi:

- Cantone: 85%(con apporto del 40-45% da parte della Confederazione)
- Comuni: 15%

L'elevata partecipazione complessiva al PTL ipotizzata a carico della Confederazione traeva fondamento dalle modalità di finanziamento molto favorevoli nel settore stradale.

L'accordo raggiunto con i Comuni prevede un riesame della quota di partecipazione dei Comuni stessi nel caso di una variazione dei contributi federali superiore al 10 %.

A fine 2008 i crediti attribuiti al PTL hanno raggiunto i 496,4 mio. fr.

L'aggiornamento della chiave di riparto dei costi è dunque un tema da affrontare.

B) *Le modifiche intervenute successivamente*

Dal profilo finanziario due cambiamenti di rilievo si sono registrati nella politica della Confederazione:

1) l'adozione nel 2005-2006 della riforma costituzionale e delle relative leggi di applicazione sulla nuova perequazione finanziaria e la nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (entrata in vigore dal 1.1.2008).

L'adattamento delle diverse leggi settoriali che ne è scaturito (cfr. Legge federale che emana e modifica atti legislativi per la nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni del 6.10.2006) ha mutato anche il quadro di riferimento per la ripartizione delle competenze e del finanziamento delle strade. In particolare sono stati soppressi i contributi federali legati a singole opere sulla rete delle strade principali, solo in parte compensati da un contributo globale di natura perequativa basato sulla lunghezza delle strade. In contemporanea alcune tratte stradali (collegamento del Locarnese all'autostrada e completazione della Stabio est-Gaggiolo) dovrebbero essere riprese nella rete delle strade nazionali (decisione attesa da parte del Parlamento federale verosimilmente nel 2010)¹.

2) l'adozione nell'ottobre 2006 della nuova Legge federale sul fondo infrastrutturale, che consente a partire dal 2011 l'attribuzione di contributi federali (30-50%) a opere situate negli agglomerati sulla base di crediti quadro quadriennali. Con la costituzione del Fondo infrastrutturale, oggetti precedentemente esclusi dal beneficio di contributi federali possono beneficiarne sulla base dell'elaborazione di un programma di agglomerato.

¹Dopo la conclusione della galleria Veduggio-Cassarate il Cantone riceverà annualmente a titolo perequativo un contributo globale non vincolato ad opere specifiche di 8,5 mio. fr.

Con questa decisione la Confederazione ha di fatto riconosciuto per la prima volta che negli agglomerati esistono problemi di mobilità, di sviluppo degli insediamenti e di carattere ambientale. Quindi sostiene Cantoni e Comuni in questo ambito.

I principi d'intervento sono stabiliti nella legge e nelle direttive di applicazione. In generale la Confederazione sostiene prioritariamente interventi volti a migliorare l'uso delle infrastrutture esistenti; in via subordinata appoggia opere di potenziamento della rete.

I criteri di valutazione si ispirano a quelli dello sviluppo sostenibile: miglioramento della qualità del sistema dei trasporti, promozione dello sviluppo "concentrato" degli insediamenti, riduzione dell'impatto ambientale e miglioramento della sicurezza. In questo nuovo ambito di intervento della Confederazione i requisiti per l'elaborazione dei programmi e i criteri di valutazione applicati tendono a sostenere prioritariamente interventi per lo sviluppo della rete dei trasporti pubblici, della rete della mobilità lenta, dei punti di interscambio e per il miglioramento della sicurezza.

1.4 La valutazione del PAL

Il Fondo infrastrutturale dispone di circa 6 miliardi di franchi per un periodo ventennale. Il Parlamento ha stanziato una prima quota di circa 2,6 miliardi per i progetti urgenti a partire dal 2008. In Ticino ne beneficia il collegamento ferroviario Mendrisio-Varese, ora in costruzione. Il credito rimanente sarà oggetto di successivi impegni quadriennali. Le valutazioni sul credito per il periodo 2011-2014 (ca. 1,5 mia. di fr.) sono state sicuramente e pesantemente condizionate da richieste che superavano di più del doppio le disponibilità. Da ciò la grande severità della Confederazione nel giudizio sui progetti presentati.

In base alle richieste pervenute dai Cantoni entro il termine di fine dicembre 2007, stabilito per l'inoltro del primo programma d'agglomerato, la Confederazione ha chiaramente concentrato la propria attenzione sui trasporti pubblici (ferrovia, tram, mezzi pubblici su strada), attribuendovi ca. la metà dei mezzi finanziari, e sugli interventi a favore della sicurezza, del traffico lento e dell'intermodalità, che hanno beneficiato di circa il 35% delle risorse; il resto ha interessato interventi sulla viabilità stradale.

Nel complesso il PAL è stato favorevolmente accolto dalla Confederazione.

Globalmente è stato riconosciuto un sufficiente rapporto costi/benefici. Sui 29 programmi approvati dalla Confederazione quello del Luganese si classifica al settimo posto nella graduatoria dei contributi pro capite con un tasso di contribuzione del 30%.

In termini assoluti sono stati riservati al Luganese circa 100 milioni di franchi per il periodo 2011-2018, corrispondenti a un investimento lordo di circa 330 milioni.

Rileviamo dunque che l'agglomerato di Lugano si situa al settimo posto, su 29 programmi accettati, nella graduatoria nazionale dei contributi ottenuti sia in valori assoluti che in valori pro capite. Si tratta indubbiamente di una posizione consona al posto occupato da Lugano nella gerarchia svizzera degli agglomerati.

Sono state espresse valutazioni favorevoli sugli interventi per il Piano della viabilità del polo (PVP), la rete tram, la stazione FFS di Lugano (limitatamente agli interventi per il traffico pubblico e pedonale) e il nodo intermodale di Lamone-Cadempino. Giudizi critici sono invece stati espressi sugli interventi stradali (anello stradale alla stazione di Lugano, circonvallazione Agno-Bioggio), a cui non sono stati riconosciuti contributi.

Gli impianti P+R ai margini dell'agglomerato non sono di principio considerati e non hanno quindi beneficiato di alcun contributo in nessuno dei 29 programmi accettati.

In questo contesto il giudizio sulla circonvallazione Agno-Bioggio, inserita nel Programma d'agglomerato del Luganese, è stato critico. Il Rapporto d'esame della Confederazione vi ha ravvisato in particolare uno sfavorevole rapporto costi-benefici, tale da non promuoverlo al rango di oggetto sussidiabile.

Per gli aggiornamenti dei programmi d'agglomerato occorrerà far tesoro dei punti critici evidenziati e colmare le lacune. Dal profilo contenutistico occorrerà consolidare il sistema dei trasporti pubblici e ancora maggiore attenzione andrà riservata alla mobilità lenta e al miglioramento della sicurezza. Dal profilo finanziario i limitati mezzi a disposizione porteranno a considerare solo gli investimenti con un elevato rapporto costi-benefici.

2. Risposta agli interrogativi

1. Come si esprime il CdS sul declassamento della circonvallazione Agno-Bioggio dalla priorità B alla priorità C?

Il termine "declassamento" è improprio.

Il Consiglio di Stato, in accordo con la Commissione regionale dei trasporti, ha ritenuto opportuno inserire la circonvallazione nel Programma di agglomerato consegnato all'Autorità federale a fine 2007, nell'elenco delle misure con priorità B. Caduti i contributi a favore delle opere sulle strade principali si tratta oggi dell'unica ipotetica possibilità di ottenere contributi federali legati ad opere specifiche inserite in un programma organico. I principi e i criteri stabiliti dalla Confederazione risultano tuttavia di fatto molto restrittivi in rapporto ai progetti che portano all'estensione della rete stradale. L'esame dei risultati a livello nazionale mostra che sono state sostenute prioritariamente le proposte riguardanti il miglioramento dei trasporti pubblici, della mobilità lenta, degli impianti intermodali (esterni al centro dell'agglomerato legati alle stazioni ferroviarie) e della sicurezza.

Osserviamo che su un totale di 41 progetti di circonvallazioni stradali presentati a livello nazionale solo 5 sono stati ritenuti dalla Confederazione tra le possibili realizzazioni nel periodo 2011-2014 (lista A); unicamente 2 progetti sono stati inseriti nel programma attuativo successivo (lista B) e 34 progetti sono stati ritenuti non giustificati da un sufficiente rapporto costo-benefici (lista C).

2. Chi porta la responsabilità per il declassamento, ovvero per la mancata esecuzione delle misure indicate nel Programma?

La legge sul fondo infrastrutturale è di competenza federale. Parimenti si dica dei principi, dei criteri di applicazione e dei giudizi espressi.

La modifica della normativa sul finanziamento della rete stradale e sui contributi federali alle opere sulle strade principali è stata approvata dal Parlamento federale nel quadro della riforma complessiva sulla perequazione finanziaria e sui compiti della Confederazione e dei Cantoni. Di fatto la galleria Veduggio-Cassarate è, alla luce di questa evoluzione, l'ultima opera singola che ha beneficiato dei contributi federali alle strade principali.

3. Quali saranno le conseguenze finanziarie del declassamento?

4. La Confederazione verserà comunque i contributi di sua spettanza, oppure la totalità dei costi della circonvallazione Agno-Bioggio ricadrà sul Cantone e sui Comuni interessati?

In base al metro di giudizio adottato dalla Confederazione per la valutazione dei programmi di agglomerato si può ritenere che difficilmente la circonvallazione Agno-Bioggio potrà beneficiare di un contributo dal Fondo infrastrutturale. Il suo finanziamento ricade così a carico di Cantone e Comuni.

Questo Consiglio intende esaminare con la Commissione regionale dei trasporti del Luganese le modalità per garantire continuità nella progressiva attuazione del PTL così come a suo tempo definito. Reputiamo a tal proposito di dover considerare anche le possibilità di esecuzione a tappe, che permettano comunque il raggiungimento degli obiettivi previsti. Tutte le opere prioritarie saranno, quindi, portate avanti.

Come previsto dalla Linee direttive 2008-2011 e relativi aggiornamenti questo Consiglio intende impegnarsi per l'attuazione progressiva delle opere prioritarie dei Piani regionali dei trasporti.

Voglia gradire i migliori saluti.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:

Il Cancelliere:

G. Gendotti

G. Gianella

Copia:

- Commissione regionale dei trasporti del Luganese, via Sala 13, 6963 Pregassona
- Divisione dello sviluppo territoriale e della mobilità
- Divisione delle costruzioni
- Divisione dell'ambiente
- Sezione della mobilità