

Rapporto

numero	data	Dipartimento
5057 R	5 settembre 2001	TERRITORIO
Concerne		

**della Commissione speciale per la pianificazione del territorio
sul messaggio 25 ottobre 2000 concernente la procedura di
approvazione della scheda di coordinamento 12.1(1-4) del Piano
direttore cantonale – Consolidamento del piano settoriale AlpTransit –
adottata dal Consiglio di Stato il 6 luglio 1999**

INDICE

1.	Introduzione	2
1.1.	Piano settoriale AlpTransit	2
1.2.	Scheda 12.1 del 6 luglio 1999	2
1.3.	Scheda 12.1 dell'11 luglio 2000	2
2.	Ricorso della Città di Lugano	2
2.1.	Oggetto del ricorso	2
2.2.	Osservazioni del Consiglio di Stato	3
2.3.	Considerazioni particolari	3
3.	Ricorso del Comune di Sementina	3
3.1.	Oggetto del ricorso	3
3.2.	Osservazioni del Consiglio di Stato	3
3.3.	Audizione del Comune di Sementina	4
3.4.	Presa di posizione del Presidente della Confederazione	5
3.5.	Presa di posizione del Consiglio di Stato	5
3.6.	Considerazioni particolari	6
4.	Conclusioni	7
5.	Progetti di decisione	9
5.1.	Città di Lugano	9
5.2.	Comune di Sementina	10

1. INTRODUZIONE

1.1 Piano settoriale AlpTransit

Il 12 aprile 1995 il Consiglio federale ha adottato il Progetto di massima della nuova trasversale ferroviaria alpina sotto forma di Piano settoriale AlpTransit¹. Il 15 marzo 1999 il Consiglio federale ha aggiornato i contenuti del Piano settoriale, fissando in particolare il tracciato tra Biasca sud e Vezia relativo alla variante alternativa ottimizzata.

Le disposizioni relative ai piani settoriali della Confederazione sono specificate all'art. 13 della legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT) del 22 giugno 1979 e agli art. 14-25 dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio (OPT) del 28 giugno 2000. L'art. 23 OPT definisce in particolare il rapporto dei piani settoriali nei confronti dei piani direttori cantonali.

Le disposizioni adottate nel piano settoriale in riferimento alla realizzazione di progetti concreti vincolano il Cantone nella misura in cui la Confederazione dispone di pertinenti competenze nel rispettivo settore sancite dalla Costituzione e dalla legge (cpv. 1).

1.2 Scheda 12.1 del 6 luglio 1999

Il 6 luglio 1999 il Consiglio di Stato ha adottato la scheda di coordinamento 12.1 del Piano direttore concernente il consolidamento del Piano settoriale AlpTransit. Essa è stata pubblicata dal 26 luglio al 30 settembre 1999.

La scheda comprende dati di diverse categoria:

1. Categoria «dato acquisito» (art. 18 LALPT)
I contenuti del Piano settoriale AlpTransit decisi dal Consiglio federale e vincolanti per il Cantone (allegato 12.1.1).
2. Categoria «informazioni preliminari» e «risultati intermedi» (art. 15 LALPT)
I contenuti pianificatori di competenza cantonale relativi alle ripercussioni territoriali dovute al passaggio di AlpTransit attraverso il Ticino (allegati 12.1.2-4).

La Città di Lugano e il Comune di Sementina hanno presentato ricorso contro la scheda.

1.3 Scheda 12.1 dell'11 luglio 2000

L'11 luglio 2000 il Consiglio di Stato ha aggiornato la scheda di coordinamento 12.1, rispondendo in particolare alle osservazioni o proposte pianificatorie relative agli allegati 12.1.2 (Comprensorio di Biasca) e 12.1.4 (Proseguimento a sud di Lugano). Le osservazioni e proposte pianificatorie relative all'allegato 12.1.3 (Comprensorio del Piano di Magadino) sono state riprese e valutate nell'ambito della scheda A.10.2, adottata dal Consiglio di Stato il 14 novembre 2000.

2. RICORSO DELLA CITTÀ DI LUGANO

2.1 Oggetto del ricorso

La Città di Lugano contesta l'allegato 12.1.4 chiedendo in particolare la modifica dei termini relativi al proseguimento a sud di Lugano della nuova trasversale ferroviaria alpina.

¹ Per una descrizione completa dell'elaborazione del progetto AlpTransit si rimanda punto 3 del rapporto esplicativo relativa alla scheda 12.1 (giugno 1999).

2.2 Osservazioni del Consiglio di Stato

Il Consiglio di Stato osserva che l'allegato 12.1.4 è attribuito alla categoria «informazioni preliminari» e che pertanto non possono essere presentati ricorsi, ma unicamente osservazioni o proposte pianificatorie (art. 15 cpv. 4 LALPT). Di conseguenza, il ricorso della Città di Lugano è irricevibile per motivi formali.

Esso è stato trattato alla stregua di osservazioni ai sensi del citato art. 15, cpv. 4 LALPT. Per le considerazioni di merito rimanda al Rapporto sulla consultazione (giugno 2000, capitolo 7, Tabella riassuntiva delle singole prese di posizione) e al riformulato allegato 12.1.4 della scheda dell'11 luglio 2000.

2.3 Considerazioni particolari

Con l'adozione della scheda 12.1 dell'11 luglio 2000, il Consiglio di Stato ha riformulato l'allegato 12.1.4, arrivando alla seguente conclusione:

Il Consiglio di Stato intende impegnarsi affinché l'allacciamento della Svizzera e del Ticino alla rete italiana sia attuato nelle modalità prima descritte, nell'ambito summenzionato e nei tempi più ristretti, così da estendere il concetto di Ferrovia 2000 anche a sud delle Alpi.

Il 21 dicembre 2000 la Commissione speciale per la pianificazione del territorio ha ritenuto opportuno chiedere alla Città di Lugano se intendesse mantenere il ricorso. Il 25 gennaio 2001 la Città di Lugano ha comunicato alla Commissione che, visto che le sue osservazioni sono state sostanzialmente considerate e integrate nella versione aggiornata dell'allegato 12.1.4, ritiene di poter ritirare il ricorso.

Per questi motivi il ricorso è stralciato dai ruoli.

3. RICORSO DEL COMUNE DI SEMENTINA

3.1 Oggetto del ricorso

Il Comune di Sementina:

- a) contesta l'obbligo di assicurare il tracciato AlpTransit nella propria pianificazione perché è in contrasto con la stessa (attraversamento della zona edificabile, mancato spostamento a ovest del centro sportivo); l'attraversamento del Piano di Magadino e la galleria di base del Ceneri devono essere attribuiti alla categoria «risultato intermedio» perché in contrasto con la zona palustre d'importanza nazionale rispettivamente perché l'esecuzione di due gallerie separate permetterebbe di spostare il tracciato sul Piano di Magadino;
- b) contesta l'obbligo di assicurare il tracciato ferroviario nel proprio PR, entro il termine di 18 mesi;
- c) chiede che AlpTransit Gottardo SA si assuma tutti i costi per l'adeguamento della pianificazione comunale.

3.2 Osservazioni del Consiglio di Stato

Attraversamento del Piano di Magadino

Nel messaggio del 25 ottobre 2000 il Consiglio di Stato osserva che l'attraversamento del Piano di Magadino è inserito nel Piano settoriale AlpTransit quale dato acquisito

(decisione del Consiglio federale del 15.3.1999). I tracciati decisi dalla Confederazione nell'ambito delle proprie competenze e fissati nel Piano settoriale sono vincolanti e insindacabili. Su questo tema infatti, la competenza pianificatoria è esclusivamente della Confederazione. Questi contenuti del Piano settoriale AlpTransit riportati nel Piano direttore non hanno valore giuridico proprio, ma hanno semplice valenza dichiarativa. Essi non possono fare oggetto di impugnativa.

Il sistema di galleria (uno o due tubi) non influenza in modo sostanziale l'andamento del tracciato di attraversamento del Piano. Le eventuali modifiche puntuali saranno definite successivamente nella fase di pubblicazione del progetto.

Il tracciato di attraversamento del Piano di Magadino è totalmente condiviso dal Consiglio di Stato, in quanto il Consiglio federale ha adottato la cosiddetta variante alternativa ottimizzata, proposta a suo tempo dal Cantone, in accordo con la Società AlpTransit SA e con la partecipazione attiva dei Comuni interessati.

Su questo punto, il Consiglio di Stato propone di dichiarare irricevibile il ricorso del Comune di Sementina.

Obbligo di adeguare il piano regolatore comunale

Per quanto riguarda l'obbligo di adeguare il piano regolatore comunale, il Consiglio di Stato fa notare che l'art. 22 LALPT stabilisce il principio che il Piano direttore vincola le autorità e le Regioni. Ne deriva che i piani regolatori e i programmi di sviluppo delle Regioni devono essere uniformati al Piano direttore e ciò entro un termine stabilito dal Consiglio di Stato (art. 22 LALPT, cpv. 2).

Il termine di 18 mesi, indicato nella scheda di coordinamento, è stato ponderato in base ai tempi medi che richiede una modifica per una revisione parziale o per una variante di PR e non soltanto il tempo necessario per una variante ad hoc per l'assicurazione dei tracciati AlpTransit nel piano regolatore. Questi tempi danno pertanto la possibilità ai Comuni interessati di utilizzare la procedura di variante di piano regolatore per AlpTransit anche per altri adeguamenti o revisioni parziali dello strumento pianificatorio comunale.

Su questo punto, il Consiglio di Stato propone di respingere il ricorso del Comune di Sementina.

Assunzione dei costi per l'adeguamento della pianificazione locale

Il Consiglio di Stato, nell'ambito delle procedure federali sul Piano settoriale e sul Progetto di massima AlpTransit, ha sottoposto alle competenti Autorità federali il problema della salvaguardia del tracciato della nuova infrastruttura e dell'adeguamento dei piani regolatori dei Comuni interessati. Il quesito è tuttora aperto.

La tematica di natura finanziaria non può comunque essere sollevata né tanto meno risolta in procedura di piano direttore. Il piano direttore ha infatti una funzione generale di coordinamento delle importanti attività con incidenza territoriale e non è deputato a trattare questioni tecnico-attuarie e finanziarie di dettaglio relative ai piani regolatori.

Su questo punto, il Consiglio di Stato propone di dichiarare irricevibile il ricorso del Comune di Sementina.

3.3 Audizione del Comune di Sementina

L'11 gennaio 2001 una delegazione della Commissione speciale per la pianificazione del territorio ha proceduto all'audizione del Comune di Sementina.

I rappresentanti del Municipio di Sementina hanno presentato un istoriato dei contatti intercorsi con il Cantone e la Confederazione negli ultimi quattro anni, dalla consultazione

sul progetto di massima II della variante alternativa ottimizzata, fino alla lettera del 5 dicembre 2000 che il Comune ha indirizzato alle Autorità federali e cantonali. Considerato che il Consiglio federale avrebbe ancora dovuto decidere se la galleria del Ceneri sarà realizzata a 1 o 2 tubi con conseguenti modifiche dei raccordi al portale Vigana, il Municipio ha espresso il suo disappunto per il mancato coinvolgimento nella progettazione definitiva della galleria del Monte Ceneri, tenuto conto che la stessa determinerà di fatto il tracciato lungo il Piano di Magadino e la posizione del portale di Sementina. La Commissione ha sospeso l'esame del ricorso in attesa di una risposta delle Autorità federali e cantonali.

3.4 Presa di posizione del Presidente della Confederazione

Il 13 febbraio 2001 Moritz Leuenberger, Presidente della Confederazione e Capo del Dipartimento federale dell'Ambiente, dei Trasporti, dell'Energia e della Comunicazioni (DATEC), ha risposto al Comune di Sementina in merito all'attraversamento del Piano di Magadino (cfr. lettera allegata), precisando in particolare quanto segue:

- i collegamenti fra la galleria di base del San Gottardo e quella del Ceneri sono ancorati nel Piano settoriale AlpTransit;
- il tracciato è il risultato scaturito da studi e valutazioni effettuati da AlpTransit San Gottardo SA in collaborazione con le autorità cantonali e locali;
- la variante alternativa ottimizzata ha considerato anche l'impatto sul Comune di Sementina, benché siano sorte conseguentemente problematiche in seguito all'attraversamento della zona golenale d'importanza nazionale dei Boschetti;
- il progetto ancorato nel Piano settoriale non deve subire divergenze di più di 100 metri dall'asse della linea;
- il tracciato di una linea di alta velocità deve tenere in considerazione i parametri geometrici che le sono caratteristici;
- in occasione dell'elaborazione del progetto di pubblicazione – al più presto fra 15-20 anni – si potrà utilizzare il campo d'azione esistente per ulteriori ottimizzazioni.

3.5 Presa di posizione del Consiglio di Stato

Il 12 aprile 2001 una delegazione della Commissione speciale per la pianificazione del territorio ha partecipato ad un incontro tra il Dipartimento del territorio e il Municipio di Sementina. In particolare è stata discussa la presa di posizione del Presidente della Confederazione e sono state ripercorse le varie fasi progettuali che hanno portato alla definizione del tracciato attraverso il Piano di Magadino.

L'8 maggio 2001 il Consiglio di Stato ha formalizzato la propria presa di posizione in una lettera al Municipio di Sementina, arrivando in particolare alle seguenti conclusioni:

Le decisioni dell'Autorità federale sono state prese. Come si desume dalla summenzionata risposta del Presidente della Confederazione un'ottimizzazione del progetto all'interno di una fascia di 100 metri dall'asse approvato dal Consiglio federale potrà essere perseguita in sede di progetto di pubblicazione dell'attraversamento del Piano di Magadino. Uno spostamento dell'asse non è più tuttavia possibile.

In quella sede il Cantone si impegnerà per ottenere un ulteriore miglioramento nel senso auspicato dal Comune all'interno della fascia consentita dalla legislazione federale di cui si è detto sopra (Ordinanza sulla procedura NTFA).

Il 19 luglio 2001 – a seguito di una nuova richiesta del Municipio di Sementina – il Consiglio di Stato ha riconfermato i contenuti della lettera dell'8 maggio 2001.

3.6 Considerazioni particolari

Attraversamento del Piano di Magadino

La Commissione speciale per la pianificazione del territorio comprende i motivi che hanno portato il Comune a chiedere uno spostamento verso ovest del portale di Sementina.

D'altra parte, come già indicato al punto 1.1, l'art. 23 OPT prevede che le disposizioni adottate in un piano settoriale in riferimento alla realizzazione di progetti concreti vincolino il Cantone nella misura in cui la Confederazione disponga di pertinenti competenze nel rispettivo settore sancite dalla Costituzione e dalla legge. La legge federale sulle ferrovie² (Lferr) del 20 dicembre 1957, il decreto federale concernente la costruzione di una ferrovia transalpina (Decreto sul transito alpino) del 4 ottobre 1991 e la presa di posizione del Presidente della Confederazione non lasciano dubbi sulle competenze relative alla definizione del tracciato.

La variante alternativa ottimizzata è il risultato di due consultazioni (progetti di massima I e II) ed è condivisa dal Consiglio di Stato. Essa non può essere rimessa in discussione dalla scheda che deve garantire il consolidamento del Piano settoriale AlpTransit della Confederazione nel Piano direttore cantonale. Il margine di manovra ancora esistente è – come indicato dal Presidente della Confederazione – quello dei 100 metri dall'asse approvato dal Consiglio federale. Il 12 aprile 2001 il Consiglio di Stato ha espresso il suo impegno per ottenere un miglioramento nel senso auspicato dal Comune in sede di progetto di pubblicazione dell'attraversamento del Piano di Magadino.

Nel Piano direttore, gli elementi definiti dal Piano settoriale AlpTransit adottato dal Consiglio federale il 15 marzo 1999 – in particolare il tracciato tra Biasca sud e Vezia della variante alternativa ottimizzata, compresi i collegamenti alla linea esistente, il raccordo Locarno-Lugano e quello verso Luino – sono da considerare come «dato acquisito». Anche se non è stato coinvolto nella progettazione definitiva della galleria del Monte Ceneri, il Comune di Sementina potrà presentare e motivare la sua eventuale opposizione al momento dell'esposizione del relativo progetto di pubblicazione.

Obbligo di adeguare il piano regolatore comunale

Come indicato dal Consiglio di Stato, i piani regolatori in contrasto con i disposti del piano direttore devono essere uniformati entro il termine stabilito dal Consiglio di Stato (art. 22 LALPT). L'assicurazione della disponibilità di terreni per costruzioni e impianti ferroviari futuri è prevista anche dagli art. 18n-p della legge federale sulle ferrovie.

Il termine di 18 mesi indicato dal Consiglio di Stato è corretto. Per facilitare il compito dei Comuni coinvolti sarebbe comunque opportuno che il Consiglio di Stato emanasse una direttiva con chiare indicazioni sulla forma e sul contenuto degli adeguamenti necessari.

Assunzione dei costi per l'adeguamento della pianificazione locale

La Commissione speciale per la pianificazione del territorio è cosciente del problema dei Comuni che, oltre a sopportare i disagi creati da infrastrutture con un forte impatto sul territorio, devono sopportare i costi per l'adeguamento dei propri strumenti pianificatori. Nel rapporto del 22 febbraio 1999 sul messaggio 4795 del 7 ottobre 1998 concernente la modifica della LALPT (il Consiglio di Stato chiedeva in particolare lo stralcio dei sussidi alla pianificazione locale) la Commissione si esprimeva già in questi termini:

Proprio nell'ottica di diminuire i costi della pianificazione, la Commissione è comunque contraria all'abolizione tout court dei sussidi, in particolare per due motivi:

² In particolare l'art. 18 concernente la procedura di approvazione dei piani.

- se si vogliono promuovere i piani comprensoriali è utile mantenere una forma di incentivo sotto forma di sussidi; per far sì che questi piani rappresentino effettivamente un risparmio bisogna investire qualcosa sia nella loro impostazione (creare degli esempi) sia nella loro accettazione a livello politico (informazione pratica e concreta su modalità e conseguenze);
- a volte i Comuni sono obbligati ad adattare il loro piano regolatore per oggetti d'importanza nazionale, cantonale o regionale (AlpTransit, impianto di distruzione dei rifiuti,...) che non sempre vogliono; abolendo i sussidi, oltre alle eventuali conseguenze negative, i Comuni dovrebbero sopportarsi tutte le spese; le procedure per imporre delle modifiche sono certamente più costose, sia in termini monetari che di tempo, di un eventuale sussidio, che può anche essere un elemento molto utile nella negoziazione.

Come indicato nel messaggio del Consiglio di Stato, questo problema – di natura prettamente finanziaria – non può essere risolto nell'ambito dell'approvazione della scheda di coordinamento 12.1, ma dovrà essere portato avanti nell'ambito dei rapporti tra le autorità federali e cantonali, anche sull'esempio di quanto sta avvenendo nel Canton Uri.

Proposta di decisione del ricorso

Per tutti i motivi appena esposti, il ricorso del Comune di Sementina deve – nella misura in cui è ricevibile – essere respinto.

La Commissione invita comunque il Consiglio di Stato a:

- impegnarsi per ottenere un miglioramento nel senso auspicato dal Comune in sede di progettazione definitiva dell'attraversamento del Piano di Magadino;
- dare ai Comuni interessati delle chiare indicazioni sulla forma e sul contenuto dei necessari adeguamenti dei piani regolatori, ad esempio sotto forma di direttive;
- sollecitare le competenti autorità federali sul problema dei costi per l'adeguamento della pianificazione locale.

4. CONCLUSIONI

Sulla base dell'introduzione e delle considerazioni particolari sui ricorsi, illustrate nel presente rapporto, la Commissione speciale per la pianificazione del territorio propone al Gran Consiglio di adottare le decisioni come ai progetti allegati.

La Commissione speciale per la pianificazione del territorio ritiene inoltre opportuno esprimere anche alcune considerazioni generali.

Il progetto AlpTransit e le scadenze realizzative approvate dal Consiglio federale non rispondono alle aspettative del Canton Ticino. La realizzazione del raccordo tra le gallerie di base del San Gottardo e del Ceneri (tratta Biasca sud-Camorino) e il tracciato per il prolungamento a sud e il collegamento con la rete ferroviaria italiana non sono ancora stati decisi malgrado le promesse.

In questa sede si ribadisce l'assoluta necessità di realizzare il tracciato completo su territorio cantonale per rispondere in maniera adeguata ai bisogni generati dall'incremento del traffico di transito attraverso le Alpi. In particolare, all'aumento del traffico pesante dovuto alla liberalizzazione del tonnellaggio deve essere contrapposto un adeguato miglioramento del traffico pubblico.

D'altra parte preoccupano le voci della lievitazione dei costi delle tratte di AlpTransit in costruzione. In particolare si teme un ulteriore rallentamento del programma esecutivo per questioni economiche e uno spostamento dei mezzi verso l'asse del Löschberg.

La Commissione speciale per la pianificazione del territorio invita quindi il Consiglio di Stato a:

- richiedere delle garanzie concrete al Consiglio federale per il mantenimento del programma esecutivo delle tratte già decise e finanziate (gallerie di base del San Gottardo e del Ceneri) e sollecitarlo a operare in modo che queste due opere possano essere messe in esercizio contemporaneamente e che le altre opere sul territorio cantonale possano essere decise celermente;
- prendere contatto con la regione Lombardia in modo da favorire l'inserimento del discorso AlpTransit nel programma delle grandi opere italiane, così da potere disporre nel più breve tempo possibile di un efficace allacciamento alla rete ferroviaria italiana attraverso l'area di Chiasso-Como, quale valida alternativa al traffico pesante su strada.

Per la Commissione speciale pianificazione del territorio:

Massimo Ferrari, relatore

Arigoni - Arn - Beretta Piccoli - Bobbià -

Canal - Celio - Ferrari C. - Lepori - Marzorini -

Minotti (con riserva) - Suter - Tarchini

5. PROGETTI DI DECISIONE

5.1 Città di Lugano

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- esaminato il ricorso del 6 ottobre 1999 della Città di Lugano contro la scheda di coordinamento 12.1 del Piano direttore cantonale – Consolidamento del Piano settoriale AlpTransit – adottata dal Consiglio di Stato il 16 giugno 1999;
- visto il messaggio 25 ottobre 2000 n. 5057 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto 5 settembre 2001 n. 5057 R della Commissione speciale per la pianificazione del territorio;
- richiamate la legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio del 23 maggio 1990 e la legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966;

d e c i d e :

1. Il ricorso della Città di Lugano è stralciato dai ruoli.
2. Non si riscuotono né tasse né spese.
3. La presente decisione è intimata, unitamente al rapporto della Commissione, al ricorrente e alle parti interessate:
 - Città di Lugano
 - Consiglio di Stato

5.2 Comune di Sementina

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- esaminato il ricorso del 28 settembre 1999 del Comune di Sementina contro la scheda di coordinamento 12.1 del Piano direttore cantonale – Consolidamento del Piano settoriale AlpTransit – adottata dal Consiglio di Stato il 16 giugno 1999;
- visto il messaggio 25 ottobre 2000 n. 5057 del Consiglio di Stato ;
- visto il rapporto 5 settembre 2001 n. 5057 R della Commissione speciale per la pianificazione del territorio;
- richiamato il rapporto 22 febbraio 1999 n. 4795 R della Commissione speciale per la pianificazione del territorio ;
- richiamate la legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio del 23 maggio 1990 e la legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966;

d e c i d e :

1. Il ricorso del Comune di Sementina è respinto.
2. Non si riscuotono né tasse né spese.
3. La presente decisione è intimata, unitamente al rapporto della Commissione, al ricorrente e alle parti interessate:
 - Comune di Sementina
 - Consiglio di Stato