

Rapporto di minoranza

numero	data	Dipartimento
6648 R2	13 novembre 2014	TERRITORIO
Concerne		

della Commissione speciale pianificazione del territorio sul messaggio 5 giugno 2012 concernente l'approvazione del Piano di utilizzo cantonale del Parco del Piano di Magadino con richiesta di un credito quadro di fr. 2'218'700.- per gli investimenti e di un credito di fr. 474'972.- per la gestione dell'Ente Parco per il periodo 2013-2016

Prima di entrare nel merito del rapporto teniamo a sgomberare il campo da qualsiasi malinteso. Siamo favorevoli all'istituzione di un parco. Non vogliamo sollevare nessun dibattito a favore o contro il parco. Abbiamo individuato un problema concreto e reale, che nel corso della progettazione del parco si è solo in minima parte affrontato. Per non creare conflitti di indubbia entità prima di dare il via libera all'istituzione del parco dobbiamo trovare soluzioni nell'interesse di tutti e del progetto parco.

Nel presente rapporto presentiamo le motivazioni che ci portano a vincolare l'adozione del PUC del Parco del Piano di Magadino alla realizzazione del tracciato A2-A13.

1. PREMESSA

Il messaggio 6844 chiede attraverso l'accettazione del Piano di utilizzazione cantonale del Parco del Piano di Magadino (PUC-PPdM) l'istituzione formale del Parco, e la liberazione dei relativi crediti quadriennali d'investimento e di gestione.

Le decisioni che il Gran Consiglio deve ora adottare trovano la loro legittimazione nella scheda di PD R11 e nel messaggio 5869 del 19 dicembre 2006 e nel relativo decreto legislativo del 22 marzo 2007 con il quale il Gran Consiglio ha approvato il credito di progettazione.

Scheda comprensoriale di Piano direttore del Piano di Magadino e messaggio 5869

Nei primi anni Novanta il Governo – conscio del grande valore del Piano di Magadino (PdM) e consapevole della trasformazione che esso stava subendo – fece elaborare un concetto di sviluppo confluito nel Piano direttore (PD) sotto forma di una scheda di coordinamento, approvata dalla Confederazione il 30.09.2005 (attuale scheda R11). Il Parco del Piano (PPdM) nasce dunque come uno degli elementi della riorganizzazione territoriale dell'intero comprensorio del PdM.

Il messaggio 5869 prevedeva la concessione di un credito di CHF 4'660'000.- per l'allestimento del progetto di massima del collegamento stradale del Locarnese (A2-A13) e delle relative misure compensatrici e di un credito di CHF 1'056'000.- per l'allestimento del

progetto e l'elaborazione del PPdM. I crediti di progettazione erano destinati a precisare due ambiti essenziali, che concorrono a concretizzare le funzioni attribuite al comprensorio Piano di Magadino (PdM). Da un lato si tratta di collegare il Locarnese alla rete delle strade nazionali per riordinare tutti i flussi di traffico del comprensorio. Dall'altro lato occorre salvaguardare e valorizzare quella porzione del PdM quale area di svago, di funzione di contenuti naturalistici e di attività agricola pregiata.

Compiti del Piano Direttore cantonale

Il Piano direttore cantonale (PD) rappresenta il principale strumento di governo per coordinare le politiche e le attività con rilevante incidenza territoriale. Il PD svolge quindi una funzione essenziale nella definizione dello sviluppo auspicabile del Cantone (v. M6975). La Legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT) specifica i contenuti minimi obbligatori del PD. Secondo la LPT, il PD è un piano di concezione e di coordinamento, che deve assolvere un ruolo programmatico e anticipatore dell'evoluzione del territorio cantonale.

Si tratta, quindi, di promuovere una gestione basata sui principi dello sviluppo sostenibile, laddove le esigenze della società, dell'ambiente e dell'economia devono riuscire a integrarsi e non a contrapporsi. Per raggiungere questo obiettivo nel settore dell'organizzazione territoriale, lo strumento principale a disposizione del Governo è il PD cantonale, che permette di promuovere una pianificazione coerente e continua, coordinando tutte le politiche pubbliche che hanno effetti sul territorio (v. M6975).

Dai compiti attribuiti al PD risulta evidente che la premessa di approvazione del PUC-PPdM è che questo progetto sia coordinato con altre attività riconosciute nel comprensorio del PdM. In altre parole il PPdM non dovrebbe portare a generare conflitti con altre politiche pubbliche previste dal PD nella scheda R11, in particolare con la mobilità.

2. PUC-PARCO PDM

Il credito di progettazione del PPdM era contenuto nello stesso messaggio che prevedeva l'accettazione del credito di progettazione della A2-A13. Il fatto che il Consiglio di Stato abbia accoppiato in uno stesso messaggio (5869) due temi piuttosto stridenti come quello della progettazione di un parco e di una strada nazionale di collegamento non può che essere giustificato dalla complementarietà dei due progetti: un'opera era legata all'altra. Il credito di progettazione della strada era poi stato oggetto di referendum: non si metteva in discussione la necessità dell'allacciamento della A13 all'A2, ma si contestava la variante scelta. Infatti tutte le associazioni ambientaliste e legate al territorio avevano dato il loro sostegno alla variante 98 poi abbandonata dal CdS. In votazione, al credito di progettazione della V95 era poi stata contrapposta una nuova variante detta "panoramica". Il credito di progettazione fu bocciato nonostante l'adesione del Locarnese. Ora ad anni di distanza riteniamo la situazione di principio immutata e che i due progetti oggetto dell'allora messaggio 5869, parco e A2-A13, vadano coordinati per evitare conflitti, considerato che la questione è più che mai d'attualità.

La questione viaria all'interno del PPdM e fuori

Il Locarnese e Valli è collegato al resto del Ticino da due strade che scorrono sulle due sponde del Piano di Magadino. Quella da Tenero a Sementina e quella da Magadino-Quartino a Camorino. Tutte e due le strade sono sovraccariche e al limite della loro

capacità. Basta un aumento di poche auto in più rispetto al solito traffico presente durante le principali fasce orarie per bloccare il tutto. I giorni di colonna sull'arco dell'anno non si contano più. All'interno del previsto perimetro del futuro Parco in adozione abbiamo importanti flussi viari che collegano e sgravano il carico presente sulle strade delle due sponde tra i poli Giubiasco-Sementina e Riazzino-Quartino. Questo traffico è giustamente definito come traffico parassitario in quanto indesiderato, ma svolge in questo comprensorio un compito importante

L'articolo delle norme di attuazione del PUC-PPdM che affronta il tema del contenimento della mobilità privata all'interno del perimetro del parco è il seguente:

Art. 39 - Limitazione del traffico veicolare motorizzato

¹*Il traffico veicolare motorizzato sulle strade di servizio del Parco va limitato a quello agricolo e al servizio domicilio.*

²*Il Cantone e i Comuni introducono la limitazione del traffico di transito mediante la posa di apposita segnaletica.*

³*La disciplina dei precedenti capoversi non si applica alla strada di attraversamento Gudo-Cadenazzo, sino alla realizzazione del collegamento A2-A13.*

Il PUC-PDM esclude dalle limitazioni della mobilità la tratta Gudo e Cadenazzo sino alla realizzazione dell'A2-A13, ma rimangono ancora numerosi importanti flussi in altre tratte del Piano di Magadino (che dovrebbero essere limitati). Si può tranquillamente affermare senza problemi che tutto il perimetro dove dovrebbe essere realizzato il futuro parco è da considerare un importante sfogo viario del Locarnese e Bellinzonese e che limitazioni creerebbero importanti conflitti con la mobilità del Locarnese e del Bellinzonese. D'altra parte con il capoverso 3 dell'art. 39 delle norme di attuazione del PUC-PPdM si riconosce la necessità di coordinare i due progetti ma si mette solo un piccolo cerotto.

Il conflitto e il dilemma

Il parco si prefigge tra i vari obiettivi quello di limitare da subito il traffico motorizzato su tutte le strade del PPdM tranne che per la Gudo-Cadenazzo. Obiettivo lodevole e più che condivisibile se avessimo a disposizione alternative a questi flussi di traffico parassitario come il collegamento veloce A2-A13. Esso, oltre a creare un collegamento diretto con l'A2 avrebbe il grande pregio di riordinare i flussi di traffico, di sgravare il traffico sulle due sponde e di permettere un'impostazione maggiormente efficace del trasporto pubblico regionale su gomma e della mobilità lenta. Insomma, se togliamo il traffico parassitario presente all'interno del previsto parco e lo mettiamo sulle attuali arterie già sovraccariche, creeremo un caos viario. Mentre se si realizzerà il parco senza togliere il traffico parassitario non sarà per niente un parco degno di questo nome e vista la sua vicinanza con il futuro parco nazionale del Locarnese contribuirà a sminuire in generale la credibilità e attrattività dei nostri parchi.

La tratta Gudo Cadenazzo conta attualmente ca. settemila passaggi giornalieri. Questa tratta in caso di attuazione del PPdM rimarrebbe in funzione sino all'apertura della A2-A13. Questa tratta si trova nel cuore del PPdM e sicuramente approvare un parco con dentro questo traffico ne sminuirebbe la credibilità. L'art. 39 cpv. 3 delle norme di attuazione del parco rappresenta un compromesso che di fatto riconosce il problema ma non lo risolve, non essendo sufficiente per evitare che si generino altri conflitti con la mobilità, inoltre – lo ripetiamo – sminuisce la credibilità del progetto parco. Non dimentichiamo che all'interno del perimetro parco abbiamo altri flussi viari importanti che sfociano nei sottopassi ferroviari a S. Antonino, Cadenazzo e Quartino e i passaggi a livello di Contone. Lo stesso vale per gli accessi al parco esistenti sull'altra sponda.

La questione della tutela da usi non conformi del comparto territoriale oggetto del parco

L'importantissima estensione territoriale che sarà compresa nei perimetri del PPdM con l'attuale quadro pianificatorio è molto ben tutelata da usi impropri. Una grande porzione di territorio del parco, più di 1400 ettari, fa parte della zona palustre d'importanza federale. Questa immensa superficie è tutelata da numerose leggi federali per cui escludiamo un uso improprio del territorio rispetto alle funzioni attribuite. Lo stesso vale per l'altrettanto vasta parte agricola composta da terreni SAC. Anche questa superficie è ora assicurata da usi impropri rispetto a quello agricolo che purtroppo in un passato non troppo lontano sono avvenuti. In questo contesto legale attualmente esistente la non realizzazione immediata del parco non mette in pericolo il comprensorio ora ben tutelato da numerose leggi a difesa del territorio naturale e agricolo. In caso d'improbabili decisioni politiche scellerate, ogni singolo cittadino o organizzazione potrebbe invocare davanti ai Tribunali queste numerose leggi esistenti.

Nel caso di ritardi importanti nella messa in funzione del PPdM, la realizzazione di interessanti misure previste dal progetto parco, in particolare in merito al raggiungimento degli obiettivi natura, agricoltura e svago, potranno se necessario essere anticipate e realizzate dal CdS evitando in questo modo conflitti con la mobilità.

3. IL COLLEGAMENTO A2-A13

La scheda R11 e gli impegni assunti dall'Ufficio federale delle strade USTRA

Il Consiglio di Stato ha reputato opportuno in questi anni svolgere un ruolo attivo nei confronti della Confederazione in vista dell'assunzione del collegamento A2-A13 nella rete delle strade nazionali e nella tempistica della successiva realizzazione.

A tale scopo, dopo la votazione popolare del settembre 2007 sulla Variante 95, bocciata dalla maggioranza dei ticinesi, il Dipartimento del territorio istituiva una nuova organizzazione di progetto, composta da due organi: una Direzione politica di progetto (DPP) ed un Gruppo di accompagnamento tecnico (GAT), diretti da un coordinatore di progetto (CP).

Il Consiglio di Stato aveva ritenuto di proporre alla Confederazione alcune varianti di tracciato, che potessero raccogliere il maggior consenso possibile tra gli attori coinvolti. Considerato il numero di tratti stradali proposti dal Consiglio federale per il completamento della rete delle strade nazionali e i limiti del finanziamento speciale a favore del traffico stradale, questa scelta avrebbe dovuto permettere di guadagnare tempo (v. M6147).

Negli ultimi decenni il collegamento A2-A13 è stato oggetto di numerosi studi, proposte e discussioni. Oltre alla variante 95, caduta nella votazione popolare del 30 settembre 2007, erano in particolare state approfondite la variante 98, proposta dalla Commissione mobilità e condivisa da tutte le associazioni a scopi ambientali, e la variante in galleria. In votazione popolare era poi stato contrapposto alla variante 95 un accattivante progetto di variante Panoramica, che come vedremo più avanti dalle valutazioni risulterà la meno adatta a risolvere i problemi di mobilità sul PdM.

L'Ufficio federale delle strade (USTRA) ha assecondato il modo di operare del nostro Consiglio di Stato condividendo lo studio di un fascio di varianti sulle quali il Cantone avrebbe poi espresso una o più preferenze. Per valutare i progetti d'infrastrutture stradali secondo i principi dello sviluppo sostenibile, l'USTRA ha elaborato il metodo di valutazione NISTRA.

Il metodo NISTRA permette di verificare l'impatto del tracciato da realizzare sull'economia, l'ambiente e la società; i provvedimenti proposti devono tenere conto della situazione territoriale e dei differenti modi di trasporto.

Questo modo di operare è ripreso nella scheda PD R11 e relativi obiettivi qui di seguito riportati:

Il Consiglio di Stato si è impegnato a sottoporre all'Autorità federale alcune varianti di tracciato, che possano raccogliere il maggior consenso possibile tra gli attori coinvolti e rispondere il più possibile alle esigenze, non sempre concordanti, poste dalla promozione economica, dalla pianificazione territoriale, dalla gestione del traffico e dalla protezione dell'ambiente e del paesaggio. I tracciati proposti alla Confederazione cercano di soddisfare al meglio i seguenti obiettivi:

- *il miglioramento delle condizioni di mobilità con:*
- *l'attuazione del collegamento tra l'A2 e il Locarnese,*
- *lo sgravio del traffico parassitario per l'intero comprensorio di studio.*
- *la salvaguardia dell'ambiente (miglioramento della situazione ambientale, in particolare rumore e inquinamento in tutto il comprensorio).*
- *la valorizzazione delle risorse territoriali (contributo al riordino territoriale).*
- *la salvaguardia dell'agricoltura (integrità del territorio agricolo).*

Gli obiettivi di dettaglio del collegamento definiti dalla Delegazione politica di progetto DPP per valutare le varianti da sottoporre all'USTRA sono:

- *il miglioramento delle condizioni di mobilità (collegamento tra l'A2 e il Locarnese, sgravio del traffico parassitario per l'intero comprensorio di studio);*
- *la salvaguardia dell'ambiente (miglioramento della situazione ambientale, in particolare rumore e inquinamento, su tutto il comparto);*
- *la valorizzazione delle risorse naturali (contributo al riordino territoriale);*
- *la salvaguardia dell'agricoltura (salvaguardia dell'integrità del territorio agricolo).*

Insomma, anche il progetto A2-A13 riconosce essere un compito importante di quest'opera lo sgravio del traffico parassitario presente all'interno del previsto PPdM. Insomma, si riconosce la problematica esistente e il ruolo importante che avrà l'A2-A13 nel permettere di sgravare il comprensorio da questo tipo di traffico indesiderato.

Le varianti elaborate dal CdS giacciono nei cassetti a Berna

L'obiettivo di allacciare il Locarnese alla rete delle strade nazionali è parte integrante del Piano direttore cantonale (PD) ed è stato confermato dal Gran Consiglio il 26 giugno 2007, al momento della revisione del PD.

Come noto, dal 1° gennaio 2008 la Confederazione ha assunto tutte le competenze e gli oneri in materia di strade nazionali.

Il Consiglio Federale (CF) ha inserito, nell'aprile 2006, il collegamento A2-A13 nella rete di base delle strade di importanza nazionale del Piano settoriale dei trasporti.

Nel luglio 2008, il CF ha posto in consultazione l'adeguamento del Decreto federale concernente la rete delle strade nazionali (RS 725.113.11) che propone di completare la rete delle strade nazionali attuali con ca. 400 km di strade, tra le quali la H406-H13 Bellinzona-Locarno.

Se le Camere federali inseriranno il collegamento in oggetto nella rete delle strade nazionali, la progettazione successiva e la realizzazione andranno a completo carico della Confederazione. Gli ampliamenti e la manutenzione delle strade nazionali sono coperti dal finanziamento speciale a favore del traffico stradale.

Un'opera stradale di questa importanza e con queste caratteristiche non può essere finanziata dal Cantone.

È fondamentale che questo collegamento sia inserito a pieno titolo nella rete delle strade nazionali e quindi venga finanziato dalla Confederazione (risposta all'interpellanza del 28 febbraio 2014 dei deputati M. Passalia e L. Canepa "Collegamento autostradale A2-A13: quo vadis?").

Dopo l'esito del referendum sulla vignetta autostradale questa premessa non è più soddisfatta. Occorre una nuova soluzione.

Il CF ha messo in consultazione fino al 20 giugno 2014 il progetto per la creazione del "Fondo per le strade nazionali e il traffico di agglomerato" (FOSTRA) unitamente al "Programma di sviluppo strategico delle strade nazionali" (PROSTRA SN). Si tratta di assicurare a medio-lungo termine il finanziamento della manutenzione, esercizio e ampliamento della rete delle strade nazionali e il finanziamento delle infrastrutture per la mobilità negli agglomerati. Purtroppo nella proposta non è compreso l'inserimento di nuove tratte nella rete delle strade nazionali, come prevedeva il Decreto sulla rete delle strade nazionali da completare approvato dal Parlamento lo scorso anno e nel quale figura anche l'A2-A13.

Il Consiglio di Stato in accordo con gli altri Cantoni e con la Deputazione ticinese alle Camere intende impegnarsi affinché questo Decreto sia messo in vigore e inserito nel Programma strategico succitato (risposta all'interpellanza del 28 febbraio 2014 dei deputati M. Passalia e L. Canepa "Collegamento autostradale A2-A13: quo vadis?").

Una decisione a livello parlamentare sul nuovo fondo è prospettata per il 2015 e l'obiettivo della Confederazione è la messa in vigore della nuova normativa nel 2017, dopo il voto popolare necessario in quanto è prevista una modifica della Costituzione.

È di queste settimane la decisione del CF di dare seguito, dopo la consultazione, al progetto del fondo di strade nazionali. Ha incaricato il DATEC di elaborare il relativo messaggio atteso per inizio 2015. In questo messaggio il CF ha deciso di includere due tratte (Losanna /Morges e Zurigo/Glattal) molto importanti che fanno parte delle tratte della rete di strade nazionali da completare.

Elaborazione delle varianti

Il Consiglio di Stato, su proposta della DPP, ha approvato lo studio e le raccomandazioni finali il 12 ottobre 2010.

Queste ultime hanno evidenziato come migliore la variante 2 (esistente) e proposto in via subordinata le varianti 3 (pianura) e 6 (galleria). Sono state identificate e valutate sei varianti di tracciato e due sottovarianti. Una di queste varianti ha ripreso il concetto del tracciato "Panoramica" lanciato durante la campagna referendaria in contrapposizione alla variante 95 proposta dal Cantone.

Nel confronto finale la variante "Panoramica" si è classificata all'ultimo posto delle otto varianti studiate.

Su questa base il dossier è stato trasmesso per competenza all'Ufficio federale delle strade in data 16 novembre 2010. L'Ufficio federale delle strade (USTRA), con lettere del 29 settembre e del 21 dicembre 2011, ha preso posizione sullo studio di fattibilità. L'Autorità federale ha aderito alla proposta di concentrare la scelta finale sulle tre varianti sostenute dal CdS.

Il CdS ha approvato le raccomandazioni della DPP e ha sottoposto il dossier aggiornato all'USTRA in data 18 dicembre 2012.

La competenza per la scelta definitiva della variante di tracciato da approfondire e realizzare è dell'Autorità federale così come la successiva progettazione e realizzazione (Legge sulle strade nazionali) (risposta all'interpellanza del 28 febbraio 2014 dei deputati M. Passalia e L. Canepa "Collegamento autostradale A2-A13: quo vadis?").

Queste decisioni presuppongono l'entrata in vigore del Decreto federale sulla rete delle strade nazionali da completare. Pertanto al momento queste varianti sono ferme e la progettazione di dettaglio di una di queste varianti non può essere portata avanti e quindi i tempi di realizzazione in questo modo si dilatano.

4. CONCLUSIONI

Non possiamo realizzare un vero parco se non realizziamo l'A2-A13

I firmatari del rapporto si dichiarano contrari sull'opportunità che il Gran Consiglio ticinese decida di dare via all'attuazione del PUC-Parco del Piano di Magadino. Non siamo assolutamente contrari al Parco e sarebbe sicuramente un valore aggiunto a questa vasta zona agricola e palustre e per tutta la regione, ma al momento non ci troviamo nelle condizioni favorevoli per realizzarlo: è prematuro. Sappiamo che la situazione viaria sul Piano di Magadino è delicatissima e fragile e approvare in questo contesto un parco non farebbe che acuire i conflitti tra le esigenze di mobilità di un'intera regione e le esigenze di protezione e di riordino della più grande zona pianeggiante del Ticino, anch'essa parte di questa regione. Creeremmo le condizioni per la paralisi dell'intero sistema viario del Locarnese e per il varo di un parco con contenuti non conformi, non degno di questo nome e sicuramente a scredito dell'altro progetto di parco, ossia quello di Parco nazionale del Locarnese. Il Piano direttore fallirebbe nel suo compito di coordinamento delle attività d'incidenza territoriale.

Non si ritiene inoltre che ritardando l'attuazione del PUC-PPdM si metta in pericolo il territorio che verrebbe protetto dal Parco. Questo territorio in gran parte già zona palustre e terreni agricoli SAC è già tutelato da innumerevoli leggi. Con l'entrata in vigore il 1° maggio di quest'anno della nuova legge federale sulla pianificazione del territorio il comprensorio è e rimarrà verde. Semmai sono i progetti di riordino e di messa in rete degli obiettivi di svago, agricoltura e natura che potrebbero essere rallentati, ma non dimentichiamo che il CdS potrebbe comunque iniziare a realizzarli in gran parte anche in assenza del PUC-Parco.

Questione di opportunità politica

A seguito di queste premesse e approfondimenti si ritiene che il riconoscimento reale della conflittualità fra l'attuazione del progetto PUC-PPdM e la questione legata alla mobilità dell'intera regione sia reale ed evidente. La sospensione della realizzazione del PUC-PPdM permetterebbe alle nostre autorità politiche di fare riconoscere un problema nella sua reale dimensione e di conseguenza di rivendicare con oggettività e forza l'inserimento immediato dell'indispensabile collegamento A2-A13 nella rete delle strade nazionali ancora da completare. Questo inserimento sarebbe il passo fondamentale per poter tornare a progettare nel dettaglio la variante di collegamento veloce A2-A13 senza perdere ulteriore tempo e pianificare i termini della messa in funzione, così anche da potersi coordinare con la realizzazione di un vero parco. Senza l'A2-A13 lasciamo la regione nel caos e non possiamo illudere di creare un vero parco, come pure non possiamo

accrescere la qualità di vita e l'attrattività del Locarnese senza collegamenti privati e pubblici e una mobilità lenta efficaci e funzionali per l'intero comprensorio.



Raccomandiamo pertanto ai colleghi deputati di non approvare il decreto legislativo annesso al messaggio n. 6648. Il Consiglio di Stato è invitato a ripresentare un messaggio analogo non appena a livello federale sarà stata raggiunta una soluzione che garantisca il finanziamento e la realizzazione del collegamento A2-A13.

Per la minoranza della Commissione speciale pianificazione del territorio:

Mauro Minotti, relatore
Mellini (per le conclusioni) -
Rückert - Seitz