

Rapporto

numero

data

Dipartimento

13 giugno 2016

TERRITORIO

Concerne

**della Commissione delle petizioni e dei ricorsi
sul ricorso 19 novembre 2015 del Comune di Coldrerio, rappresentato
dal suo Municipio, contro la decisione 12 ottobre 2015 del Dipartimento
del territorio, relativa alla richiesta di pagamento di un contributo di
CHF 260'000.00 per i lavori di risanamento delle area di servizio
autostradale N-S del Comune di Coldrerio lotto 1511-1 il cui costo totale
è preventivato in CHF 430'000.00**

Signor Presidente,
signore e signori Consiglieri,

in allegato vi trasmettiamo il testo del progetto di decisione approvato dalla Commissione delle petizioni e dei ricorsi nella seduta del 13 giugno 2016, in merito al ricorso di cui sopra.

Per la Commissione delle petizioni e dei ricorsi:

Sebastiano Gaffuri, relatore
Ay - Beretta Piccoli - Cedraschi - Fonio -
Galeazzi - Gianella - Guscio - Jelmini (con riserva) -
La Mantia - Lurati I. - Lurati Grassi - Patuzzi -
Pellanda (con riserva) - Schnellmann

PROGETTO DI DECISIONE

Il Gran Consiglio

IN FATTO E IN DIRITTO:

1.

- 1.1 Con Decreto legislativo dell'8 maggio 2013 il Gran Consiglio ha concesso un credito di CHF 3'000'000.00 per il risanamento degli accessi alle aree di servizio di Coldrerio (seduta IV AP2013/2014). Il Decreto legislativo è stato sottoposto al Gran Consiglio nell'ambito del messaggio n. 6750 del 19 febbraio 2013 *"Stanziamiento di diversi crediti per la sistemazione e conservazione delle strade cantonali: tre crediti per opere di conservazione mirata sulle strade cantonali per un totale di CHF 10'500'000; due crediti per la strada cantonale del Monte Ceneri CHF 4'750'000 per la prima fase di sistemazione/conservazione e CHF 750'000 per la modifica della conduzione del traffico; un credito quadro di CHF 10'000'000 per la continuazione del Piano di pronto intervento (PPI) nell'ambito del Piano dei trasporti del Luganese (settima fase); un credito di CHF 1'300'000 per la realizzazione della corsia preferenziale bus in Via Zorzi a Bellinzona nell'ambito del Piano regionale dei trasporti del Bellinzonese (PTB)"*.
- 1.2 Dei tre crediti per opere di conservazione mirata sulle strade cantonali per un totale di CHF 10'500'000.00, uno riguarda il risanamento degli accessi all'area di servizio di Coldrerio per un importo di CHF 3'000'000.00.
- 1.3 Lo studio preliminare allestito dalla Divisione delle costruzioni nel 2011 prevede *«di procedere alla sostituzione del pacchetto di soprastruttura, ormai molto deformato dal passaggio di migliaia di veicoli, anche pesanti. Gli interventi non necessitano di un progetto vero e proprio in quanto non vi sono modifiche alla geometria, si tratta di sostituire la pavimentazione esistente e apportare le opportune modifiche a livello di infrastrutture nel sottosuolo (evacuazione acque, ecc.)»*.
- 1.4 I costi di intervento sono stimati in CHF 3'000'000.00 (base: studio preliminare 2011, precisione +/- 25%) e per il finanziamento *«le opere sono interamente a carico del cantone»* (pag. 2 messaggio n. 6750, punto 2.3.2 Finanziamento) e *«il credito è iscritto al conto investimenti del Dipartimento del territorio, Divisione delle costruzioni»* (pag. 13 messaggio n. 6750, articolo 2 del Decreto legislativo).
- 1.5 Il 23 ottobre 2013 si tiene una riunione tra i rappresentanti della Sezione della protezione dell'aria dell'acqua e del suolo, dell'Area operativa del Sopraceneri e dello Studio d'ingegneria Ruprecht SA. Scopo della riunione *«esporre e discutere le basi da adottare per la ripartizione dei costi delle opere per il rifacimento del collettore all'interno dell'area di servizio N-S tra: Comune di Coldrerio, USTRA e Cantone»*.

A questo proposito lo studio Ruprecht SA ha effettuato una ripartizione approssimativa sulla base delle quantità di acque immesse: 85% Comune di Coldrerio, 10% USTRA e 5% Cantone. Viene deciso di comunicare al Comune di Coldrerio l'intenzione di farlo partecipare, quale maggiore utente del collettore, ai costi per il rifacimento del collettore acque meteoriche all'interno dell'area di servizio N-S, in virtù del fatto che *«il collettore esistente è infatti verosimilmente di proprietà del Comune di Coldrerio in quanto (si crede) realizzato prima della costruzione dell'area di servizio»*.

- 1.6 Il 2 dicembre 2013 si tiene un incontro tra i rappresentanti dell'Area operativa del Sopraceneri e una delegazione municipale del Comune di Coldrerio. In quest'occasione l'Esecutivo di Coldrerio viene informato circa la *«necessità tecnica di sostituire la canalizzazione acque chiare che attraversa l'area di servizio»*, come pure *«la necessità di procedere con il cantiere in tempi brevi»* e *«la richiesta di compartecipazione finanziaria comunale»*.
- 1.7 I lavori in oggetto iniziano nel corso del mese di dicembre 2013.
- 1.8 Con lettera del 9 gennaio 2014 (Ris. No. 2242) il Municipio, alla richiesta di compartecipazione finanziaria osserva che: la tubazione risulta esterna al perimetro del Piano Generale di Smaltimento delle acque (PGS), il collettore è stato eseguito dall'Ufficio federale Strade Nazionali per permettere il passaggio dell'autostrada N2 e che il collettore attraversa sedimi di proprietà Federale (sedime autostradale) e Cantonale (Area di servizio Ovest) a cui dovrebbe spettare la manutenzione. A tal proposito viene ribadito che *«non sussistano neppure oggettivi motivi per una partecipazione finanziaria locale a questo tipo d'intervento»*.
- 1.9 Alla missiva del Municipio del Comune di Coldrerio, la Divisione delle costruzioni, Area operativa del Sopraceneri, risponde con lettera del 26 febbraio 2014. La scrivente conferma innanzitutto che la proprietà della canalizzazione è comunale e definita dal PGS quale *«collettore comunale acque meteoriche e chiare»*. Secondariamente come *«la necessità di sostituire la canalizzazione è dovuta al suo stato precario di conservazione»* con possibili incidenze negative dell'intero PGS comunale e pertanto è fondata una compartecipazione ai costi di sostituzione anche stante il principio di causalità sancito dall'art. 3a della Legge federale sulla protezione delle acque (LPAC). Ritenuto inoltre che *«l'intervento di rinnovo non è strettamente legato alle opere di competenza cantonale inerente il risanamento dell'area autostradale»*. Infine viene riportata la proposta di ripartizione dei costi d'intervento: *«il cantone è disposto a prendersi a carico totalmente le spese di progettazione e di direzione lavori, avendo avviato la procedura senza un vostro coinvolgimento preventivo, come pure il 25% degli oneri globali che comprendono oltre alla quota parte USTRA, la quota cantone maggiorata del 10%»* (base: studio Ruprecht SA - Competenze collettore acque meteoriche aree di servizio - ottobre 2013). Ne consegue che sui costi preventivati a ca. CHF 430'000.00, in considerazione della deduzione degli oneri di progettazione e direzione lavori, il Comune di Coldrerio deve contribuire con CHF 260'000.00, da considerarsi quale importo massimo a carico del Comune.

- 1.10 In riferimento allo scritto 26 febbraio 2014, la Divisione delle costruzioni, Area operativa del Sopraceneri, scrive nuovamente al Municipio del Comune di Coldrerio. Con lettera del 29 aprile 2015 viene informato il Comune che il consuntivo ammonta a CHF 535'280.50, tuttavia l'onere a carico del Comune di Coldrerio rimane invariato (CHF 260'000.00). A questo proposito si chiede conferma dell'«*accordo alla partecipazione comunale stabilita in CHF 260'000.00, in modo da procedere all'allestimento della relativa base legale di ripartizione dei costi*».
- 1.11 Con risoluzione no. 4109 e relativa lettera del 20 maggio 2015 il Comune di Coldrerio conferma che «*non intende aderire a qualsivoglia accordo di finanziamento dell'opera in questione e prendersi a carico l'importo di CHF 260'000.00*». Inoltre viene ribadito quanto già scritto il 9 gennaio 2014, con l'aggiunta che «*qualora si considerasse il collettore PGS di proprietà comunale, il cantone (se autorizzato da USTRA) avrebbe dovuto, prima di iniziare i lavori, chiedere preventivamente il permesso al Comune (inoltre di una domanda di costruzione) per toccare un'infrastruttura ritenuta comunale, in quanto sarebbe stato compito del Comune verificarne la nuova portata*».
- 1.12 Segue risposta del 22 giugno 2015 della Divisione delle costruzioni, Area operativa del Sopraceneri dove si richiama il precedente scritto del 26 febbraio 2014 con l'aggiunta che «*la sostituzione di una canalizzazione è annoverabile fra le opere di raccolta e evacuazione delle acque ai sensi dell'art. 3 LStr. Indipendentemente dall'effettiva proprietà dell'impianto in oggetto, a norma del PGS 7 ottobre 2002, vale in concreto il principio di causalità di cui all'art. 3a LPac (vedi anche art. 2 LPAmb)*». Non da ultimo viene rilevato come per il Comune di Coldrerio vi siano benefici dall'opera in oggetto: «*dall'intervento derivano vantaggi come la sicurezza della circolazione e una migliore utilizzazione del fondo*». Ragion per cui viene mantenuta la richiesta di riparto delle spese (CHF 260'000.00 a carico del Comune).
- 1.13 Il 13 luglio 2015 si tiene a Coldrerio un nuovo incontro tra le parti. Presenti il Municipio in corpore e i responsabili della Divisione delle costruzioni, Area operativa del Sopraceneri. Per l'occasione le parti si riconfermano sulle medesime posizioni, senza portare ulteriori punti di contestazione.
- 1.14 Con lettera del 30 luglio 2015 (Ris. No. 4475) il Municipio di Coldrerio ribadisce quanto emerso durante l'incontro del 13 luglio 2015 (punto 1.13). Rilevando che «*come accennato durante l'incontro una simile richiesta dovrebbe essere oggetto di MM al Consiglio comunale (art. 13 LOC), al quale andrebbero date le necessarie e complete informazioni affinché si possa esprimere con cognizione di causa*».
- 1.15 Il 31 agosto 2015 la Divisione delle costruzioni, Area operativa del Sopraceneri, dando seguito all'incontro del 13 luglio 2015 e alla lettera del 30 luglio 2015 (punti 1.13 e 1.14), ribadendo come «*la scrivente amministrazione non è dunque in posizione di soprassedere alla richiesta finanziaria che viene pertanto mantenuta, con le modalità già espresse nell'ultimo nostro scritto*».

1.16 Il 12 ottobre 2015, il Dipartimento del territorio ha quindi formalmente adottato la risoluzione seguente:

«1. Per le opere di cui ai considerandi il Comune di Coldrerio, sulla base della lettera del 26 febbraio 2014, partecipa con un contributo di CHF 260'000.00.

2. [omissis]

3. [omissis]

4. Al Comune di Coldrerio è data facoltà di ricorso al Gran Consiglio entro 30 giorni dall'intimazione della presente».

Il Dipartimento del territorio richiamava, a fondamento della propria risoluzione:

- il Decreto legislativo dell'8 maggio 2013 concernente lo stanziamento di un credito di CHF 3'000'000.00 per il risanamento degli accessi alle aree di servizio di Coldrerio;
- la necessità per la Divisione delle costruzioni, Area operativa del Sopraceneri, di eseguire i lavori di risanamento dell'area di servizio autostradale N-S nel Comune di Coldrerio, lotto 1511-1; il cui costo totale è preventivato in CHF 430'000.00;
- considerate le trattative intercorse con il Comune di Coldrerio e le lettere del 26 febbraio 2014 e del 29 aprile 2015 per la partecipazione ai costi per la sostituzione della canalizzazione dell'area di servizio autostradale N-S nel Comune di Coldrerio;
- in base all'art. 14 della LStr.

1.17 Il 19 novembre 2015 il Municipio di Coldrerio ha introdotto ricorso al Gran Consiglio contro la decisione 12 ottobre 2015, notificata in data 19 ottobre 2015, relativa alla richiesta di pagamento di un contributo di CHF 260'000.00 per i lavori di risanamento dell'area di servizio autostradale N-S del Comune di Coldrerio lotto 1511-1 il cui costo totale totale preventivato è di CHF 430'000.00 (cfr. consid. 1.15). Chiedendo, in via preliminare, la concessione dell'effetto sospensivo e, in via principale l'accoglimento del ricorso.

1.18 Il 24 novembre 2015 i Servizi del Gran Consiglio hanno trasmesso il ricorso al Dipartimento del territorio assegnando un termine di 60 giorni per presentare le proprie osservazioni.

1.19 Il 22 gennaio 2016, il Dipartimento del territorio ha presentato tempestivamente le proprie osservazioni chiedendo di respingere il ricorso.

1.20 Nella sua seduta del 22 febbraio 2016 (seduta n. XXIX, anno parlamentare 2015/2016), il Gran Consiglio ha attribuito l'esame del ricorso alla Commissione delle petizioni e dei ricorsi.

1.21 Con decisione del 26 febbraio 2016, la Commissione delle petizioni e dei ricorsi letti ed esaminati gli atti, ha conferito l'effetto sospensivo statuendo così alla domanda provvisoria pedissequa al ricorso 19 novembre 2015 del Municipio del Comune di Coldrerio (cfr. consid. 1.16).

- 1.22 Il 26 febbraio 2016, i Servizi del Gran Consiglio hanno intimato le osservazioni del Dipartimento del territorio al Comune di Coldrerio, assegnandoli un termine di 15 giorni per presentare un eventuale allegato di replica.
- 1.23 Il 9 marzo 2016, il Comune di Coldrerio ha presentato tempestivamente l'allegato di replica chiedendo l'annullamento della decisione dipartimentale.
- 1.24 L'11 marzo 2016, i Servizi del Gran Consiglio hanno trasmesso l'allegato di replica del 9 marzo 2016 del Comune di Coldrerio al Dipartimento del territorio, assegnando un termine di 15 giorni per la presentazione di un eventuale allegato di duplica.
- 1.25 Il 31 marzo 2016, il Dipartimento del territorio ha presentato l'allegato di duplica chiedendo di respingere il ricorso.

2. Giusta i combinati art. 86 LGC e 100 LPAm, i ricorsi diretti al Gran Consiglio nei casi previsti dalla legge sono disciplinati dalla Legge sulla procedura amministrativa (art. 100 - 111 LPAm).
La competenza del Gran Consiglio, quale autorità di ricorso, è data in concreto sulla scorta degli art. 14 e 15 della Legge sulle strade.

Ne consegue che il ricorso è stato inoltrato correttamente davanti al Gran Consiglio quale autorità di ricorso dal momento che la decisione impugnata si inserisce nel credito di CHF 3'000'000.00 di cui al DL 8 maggio 2013 (cfr. consid. 1.1 e 1.15), superiore al limite di CHF 500'000.00 di cui all'art. 15 cpv. 2 della Legge sulle strade.

3. La risoluzione impugnata, datata 12 ottobre 2015, è stata notificata per posta B al Municipio di Coldrerio il quale l'ha ricevuta il 19 ottobre 2015. Il ricorso recante la data 19 novembre 2015 è stato ricevuto dai Servizi del Gran Consiglio il 23 novembre 2015. Il termine di ricorso di 30 giorni è rispettato e il ricorso è quindi tempestivo.

4. La Commissione delle petizioni e dei ricorsi ha preso conoscenza del ricorso, delle osservazioni, degli allegati di replica e duplica nonché della documentazione richiamata alle parti. In data 12 maggio 2016 una delegazione della Commissione ha incontrato i rappresentanti del Municipio di Coldrerio e della Divisione delle costruzioni, Area operativa del Sopraceneri.
L'esame commissionale ha evidenziato che:

- 4.1 Nel ricorso del 19 novembre 2015 del Comune di Coldrerio si evidenziano le seguenti lacune procedurali:

«6. Nel merito si sottolinea che la procedura seguita nell'iter d'approvazione dei crediti di costruzione e della relativa quota parte da eventualmente caricare al Comune appare alquanto discutibile. In effetti, come si evince dai disposti della Legge cantonale sulle strade, l'autorità cantonale avrebbe dovuto imporre il contributo al

Comune nell'ambito di approvazione del credito di costruzione al Gran Consiglio, giusta l'art. 14 cpv. 1 Lstr, così da permettere al Legislativo di decidere il ricorso nella medesima procedura di approvazione del credito (art. 15 Lstr).

7. Si ribadisce inoltre che al Comune è stata pure negata la possibilità di ricorrere e contestare i piani d'opera. In effetti contrariamente a quanto previsto dall'art. 16 e segg. Lstr, il progetto non è stato sottoposto ad approvazione né in procedura ordinaria (art. 17 a 23 Lstr) né in procedura semplificata (art. 24 a 25 Lstr), privando quindi il Comune della possibilità di contestarne la legittimità».

- 4.2 Nelle osservazioni del Dipartimento del territorio del 22 gennaio 2016, in merito ai punti 6 e 7 del ricorso si precisa quanto segue:

«Ad. 6, 7

Il ricorrente lamenta un coinvolgimento tardivo e lesivo dell'iter procedurale chiedendo l'annullamento della decisione dipartimentale, poiché viziata. Le irregolarità comportano tuttavia conseguenze giuridiche proporzionate alla loro gravità. In quanto possibile, un atto annullabile viene convertito in uno valido (RDAF 1975 118). L'autorità di ricorso può in particolare sanare vizi di natura formale.

Nel caso specifico il Cantone si è attivato in luogo del Comune, che nella sua qualità di detentore dell'impianto per le acque di scarico è tenuto a costituire le necessarie riserve finanziarie, a norma dell'art. 60a LPAc».

- 4.3 Le argomentazioni del ricorrente meritano accoglimento.
- 4.4 La canalizzazione in oggetto, indipendentemente dall'effettiva proprietà, è annoverabile tra le opere di cui all'art. 3 Lstr.
- 4.5 La sua sostituzione con spostamento presupponeva l'allestimento di un progetto stradale, giusta l'art. 10 cpv. 2 lett. c Lstr, con il coinvolgimento del Comune interessato, a norma dell'art. 10 cpv. 3 Lstr.
- 4.6 Nella fattispecie la richiesta di credito sottoposta al Gran Consiglio con messaggio n. 6750 e relativo Decreto legislativo (cfr. consid. 1.1) non era accompagnata dal progetto stradale (art. 15 Lstr).
- 4.7 Ne consegue che al Comune di Coldrerio non è stato notificato il piano di riparto delle spese unitamente al progetto stradale (art. 14 Lstr). Il Dipartimento ha dunque negato la possibilità all'insorgente di ricorrere in sede di decisione del credito da parte del Gran Consiglio.
- 4.8 Oltre a ciò il progetto stradale non è stato sottoposto ad approvazione né in procedura ordinaria (art. 17 a 23 Lstr) né in procedura semplificata (art. 24 a 25 Lstr), privando quindi il Comune della possibilità di contestarne la legittimità, contrariamente agli art. 16 e segg. Lstr.
- 4.9 È pertanto fondata l'affermazione secondo cui il coinvolgimento è stato tardivo e lesivo dell'iter procedurale. Si rileva infatti come, né in fase di approvazione dei crediti da parte del Gran Consiglio né in corso d'opera, al Comune di Coldrerio sia stato notificato un progetto stradale, secondo l'iter della Legge sulle strade.

Per questi motivi,

visto gli art. 10 e segg. Lstr, la LGC, LPAm, nonché ogni altra norma sopra menzionata e/o applicabile alla fattispecie,

su proposta della Commissione delle petizioni e dei ricorsi,

il Gran Consiglio della Repubblica e Cantone Ticino pronuncia:

1. Il ricorso presentato dal Comune di Coldrerio contro la decisione 12 ottobre 2015 del Dipartimento del territorio è accolto.
2. Di conseguenza la decisione 12 ottobre 2015 del Dipartimento del territorio relativa alla richiesta di pagamento di un contributo di CHF 260'000.00 per i lavori di risanamento dell'area di servizio autostradale N-S del Comune di Coldrerio lotto 1511-1 è annullata.
3. Non si prelevano spese né si attribuiscono ripetibili.
4. La presente decisione è intimata al Municipio di Coldrerio e al Dipartimento del territorio.

PER IL GRAN CONSIGLIO

Il Presidente:

Il Segretario generale:

F. Badasci

G. Buzzini