
Rapporto

numero

data

5 aprile 2022

competenza

DIPARTIMENTO DEL TERRITORIO

**della Commissione gestione e finanze
sul ricorso 6 ottobre 2021 presentato dal Comune di Gordola,
rappresentato dal suo Municipio, contro la risoluzione n. 4314
dell'8 settembre 2021 del Consiglio di Stato con la quale è stata statuita
la ripartizione dei costi inerenti la costruzione della galleria stradale
Ascona-Moscia**

Signora Presidente,
signore e signori deputati,

in allegato vi trasmettiamo il testo del progetto di decisione, approvato dalla Commissione gestione e finanze nella seduta del 5 aprile 2022, in merito al ricorso di cui sopra.

Per la Commissione gestione e finanze:

Bixio Caprara, relatore

Agustoni - Bignasca - Biscossa (con riserva) -

Bourgoin - Caverzasio - Dadò - Durisch (con riserva) -

Ferrara - Gianella Alessandra - Guerra - Jelmini -

Pamini - Quadranti - Sirica

PROGETTO DI DECISIONE

Il Gran Consiglio

- statuendo sul ricorso presentato il 6 ottobre 2021 dal Comune di Gordola, rappresentato dal suo Municipio, contro la risoluzione n. 4314 dell'8 settembre 2021 del Consiglio di Stato con la quale è stata statuita la ripartizione dei costi inerenti la costruzione della galleria stradale Ascona-Moscia;
- viste le osservazioni 17 novembre 2021 del Consiglio di Stato, nonché la replica 6 dicembre 2021 del Comune di Gordola, rappresentato dal suo Municipio, e la duplice 22 dicembre 2021 del Consiglio di Stato;
- letti ed esaminati gli atti;

ritenuto,

IN FATTO:

A.

A.a Nel 1995 veniva approvato il Piano dei trasporti del Locarnese e Vallemaggia (PTLVM) che prevedeva la realizzazione della galleria Ascona-Moscia quale opera di priorità 1.

Nel 1998 fu quindi elaborato il relativo progetto generale della citata galleria che venne poi pubblicato e approvato dal Parlamento cantonale il 29 marzo 1999. Successivamente, cresciuta in giudicato la decisione del Gran Consiglio, fu allestito il progetto definitivo e messo in consultazione nel 2001.

Tuttavia per motivi finanziari e di priorità, lo stesso non fu mai pubblicato.

A.b A seguito di alcuni eventi di caduta sassi sulla strada cantonale Ascona Brissago – di cui quello più significativo, del 20 luglio 2011, ha causato la chiusura temporanea della strada – il Dipartimento del territorio, in accordo con la Commissione intercomunale dei trasporti del Locarnese e Vallemaggia (CIT) e i Comuni interessati, ha aggiornato e ottimizzato il precedente progetto mediante uno studio e il confronto con altre possibili varianti di tracciato.

I progettisti incaricati dalla Divisione delle costruzioni hanno consegnato, nel dicembre 2013, lo studio di varianti, in base al quale, la soluzione che presenta il miglior rapporto costi/benefici risulta essere una nuova galleria bidirezionale lunga circa 1'500 m.

A.c Il 21 novembre 2018, il Consiglio di Stato ha approvato il principio di promuovere, con riserva dello stanziamento dei necessari crediti da parte del Parlamento, la realizzazione della galleria per risolvere le criticità della strada cantonale nella tratta in esame.

Con messaggio n. 7681 del 3 luglio 2019 e decreto legislativo del 20 gennaio 2020, Consiglio di Stato e Gran Consiglio e hanno stabilito il modus operandi, il principio

del finanziamento dell'opera e approvato un credito di CHF 3'500'000 per la progettazione.

Sulla base del progetto preliminare – scaturito dal citato studio di varianti – con il suddetto credito è in corso all'approfondimento a livello di progetto di massima per poi allestire il progetto definitivo/stradale (2022-2023), che costituirà la base per una prossima richiesta di credito relativa alla costruzione dell'opera al Parlamento cantonale.

B.

B.a Il 31 gennaio 2019, in applicazione della Legge sul coordinamento pianificatorio e finanziario in materia di infrastrutture e di servizi di trasporto del 12 marzo 1997 (LCPF, RL 751.100), è stata sottoscritta una convenzione tra Cantone, Comuni interessati (rappresentati dalla Commissione intercomunale dei trasporti del Locarnese e Vallemaggia; in seguito CIT) e il Comune di Ascona volta a regolare il finanziamento della galleria Ascona-Moscia.

L'accordo concluso tra Cantone e Comuni prevede in particolare che:

- la realizzazione dell'opera è subordinata all'approvazione dei crediti da parte del Gran Consiglio e all'approvazione del progetto stradale;
- i costi dell'opera, stimati a circa 95 Mio di franchi, sono finanziati nella misura del 55% dal Cantone, del 40% dalla CIT e per il 5% sono a carico del Comune di Ascona (contributo aggiuntivo per l'interesse prevalente dell'opera);
- per le quote a carico dei singoli comuni della CIT fa stato la chiave di riparto stabilita dalla CIT per il programma di agglomerato del Locarnese di terza generazione (PALoc 3);
- i versamenti annuali dei contributi da parte di CIT e Comune di Ascona sono dilazionati su un periodo di 20 anni a partire dal termine fissato nella convenzione (2022).

La convenzione è stata ratificata dal Consiglio di Stato con risoluzione governativa n. 646 del febbraio 2019 e trasmessa ai firmatari senza che vi fossero osservazioni o contestazioni di sorta.

B.b Il Consiglio di Stato - preso atto della ripartizione prevista con la convenzione in parola - con risoluzione n. 4314 dell'8 settembre 2021 ha risolto che:

- la quota globale a carico di tutti i Comuni del comprensorio della CIT per l'elaborazione del progetto stradale e la realizzazione della galleria stradale di Ascona-Moscia è di fr. 38.8 Mio, ripartita su 20 anni;
- la quota annuale è pari a fr. 1.90 Mio e ripartita tra i singoli Comuni facenti parte della CIT secondo la ripartizione in vigore per il PALoc 3 ed è aggiornata ogni 3 anni a cura della CIT;
- la quota aggiuntiva a carico del Comune di Ascona è di fr. 4.75 Mio, ripartita su 20 anni, con quote annuali pari a fr. 237'500;
- le quote annuali sono incassate la prima volta nel 2022.

C.

C.a Avverso quest'ultima risoluzione insorge con il gravame citato in ingresso il Comune di Gordola chiedendo che il progetto venga sottoposto alla Confederazione per ottenere un adeguato sussidio federale.

A sostegno delle sue richieste l'autorità comunale rileva come la prospettata galleria non possa essere considerata solo un'opera di carattere regionale bensì, poiché posizionata su un asse stradale internazionale vitale sia per il Cantone sia su scala nazionale garantendo l'allacciamento della sponda destra del Verbano all'autostrada A2, a chiaro carattere internazionale e conseguentemente dovrebbe essere finanziata anche dalla Confederazione.

A mente del ricorrente è inspiegabile che un'opera di tale importanza e facente parte del Programma d'agglomerato non venga finanziata dalla Confederazioni ma ricada unicamente sui Comuni della regione.

C.b Con osservazioni 17 novembre 2021 il Consiglio di Stato si riconferma nella decisione impugnata e postula, nella misura in cui dovesse essere ritenuto ricevibile, la reiezione del ricorso. L'Esecutivo cantonale rileva come la risoluzione governativa contestata stabilisca la ripartizione dei costi tra Cantone e Comuni, come pure la ripartizione interna tra i singoli Comuni, conformemente all'art. 11 della LCPF. Tali ripartizioni non sono però censurate con il ricorso che contesta unicamente la mancanza di finanziamenti federali.

A questo proposito il Governo, dopo avere esposto delle considerazioni generali, osserva che secondo i criteri di valutazione stabiliti dalla Confederazione non vi è alcuna possibilità di inserire la galleria di Moscia – attualmente inclusa nella lista C – nelle liste A o B né di ottenere un suo cofinanziamento federale in ambito del programma di agglomerato (PA).

C.c La Commissione gestione e finanze, incaricata di esperire l'istruttoria della presente vertenza, ha richiesto alla CIT delle osservazioni. Quest'ultima, con scritto 28 febbraio 2022, ha precisato che, contrariamente a quanto asserito dal ricorrente, non ha rinunciato ai contributi federali per i PA, bensì ha ritenuto in accordo con il Dipartimento del territorio – autorità competente per l'allestimento del piano di finanziamento – che non era possibile inserire tale opera nella lista delle misure di priorità A o B del PALoc 4, provvedendo comunque a segnalare il progetto quale misura di priorità C.

La CIT ha altresì sottolineato come il tema della possibilità effettiva di poter ottenere per il finanziamento della galleria Ascona-Moscia dei sussidi federali tramite PA o altri fondi è stato più volte approfondito, anche tramite un'apposita perizia esterna, senza tuttavia trovare riscontro positivo, siccome i programmi di agglomerato, per definizione, si occupano di agglomerati, ovvero zone densamente costruite. In questo campo i parametri federali di valutazione per i PA sono rigidi e *“nel computo del punteggio globale che determina il sostegno finanziario della Confederazione sono infatti computate tutte le misure di priorità A e B anche se poi il finanziamento è deciso solo per le misure di priorità A. Un PALoc 4 comprendente il progetto della Galleria (valutato attorno ai 100 milioni di franchi) sarebbe risultato tre volte più costoso di quanto presentato, dunque con un rapporto costi-benefici molto più basso e con un cofinanziamento globale probabilmente ridotto. Questo senza avere alcun beneficio finanziario in quanto le misure in lista B non sono cofinanziate con questa torna di PA”*.

Pertanto sia la CIT che il Governo hanno ritenuto che non fosse opportuno inserire l'opera neppure in priorità B.

C.d Delle ulteriori allegazioni delle parti – sviluppate anche in sede di replica e duplice - si dirà, ove fosse necessario all'evasione del gravame, nei considerandi qui appresso.

Considerando,

IN DIRITTO:

1.

1.1 Il ricorso al Gran Consiglio è dato nei soli casi previsti dalla legge (art. 100 cpv. 1 LPAm). Contro le decisioni del Consiglio di Stato riguardanti la ripartizione dei costi in ambito di pianificazione cantonale dei trasporti e realizzazione delle relative opere, i Comuni hanno la facoltà di ricorso al Gran Consiglio (art. 11 cpv. 4 LCPF).

1.2 Il Comune di Gordola è legittimato ad agire in virtù dell'art. 101 LPAm ed il gravame, inoltrato al Gran Consiglio entro 30 giorni dall'intimazione della decisione impugnata, risulta essere pacificamente tempestivo (cfr. art. 102 LPAm).

1.3 A norma dell'art. 103 LPAm il ricorrente può far valere la violazione del diritto, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento (lett. a), l'accertamento inesatto o incompleto dei fatti giuridicamente rilevanti (lett. b), l'inadeguatezza (lett. c). Il potere di esame del Parlamento, adito su ricorso, è pertanto completo e può rivedere qualsiasi aspetto della decisione impugnata. Applica il diritto d'ufficio (art. 31 LPAm), potendo quindi trattare aspetti non esplicitamente sollevati dalle parti. Anche d'ufficio accerta i fatti, non è vincolato alle domande di prova delle parti e valuta le prove secondo il libero convincimento (art. 25 cpv. 1 LPAm). In concreto, visto l'esito, il Gran Consiglio è nelle condizioni di emanare una decisione, senza dover dar seguito all'assunzione di ulteriori mezzi di prova.

2.

2.1 La Legge sul coordinamento pianificatorio e finanziario in materia di infrastrutture e di servizi di trasporto del 12 marzo 1997 (LCPF) ha lo scopo di unificare i sistemi di finanziamento previsti dalle leggi sulle strade (Lstr.), sui trasporti pubblici (LTP) e sui percorsi pedonali e sentieri (LCPS), al fine di elaborare la pianificazione cantonale dei trasporti (PCT) e realizzare le relative opere (art. 1 LCPF).

Essa permette in particolare di stabilire un sistema unico di finanziamento per le opere di interesse regionale; è quindi possibile determinare un tasso di contribuzione unico per tutte le opere previste, ritenuto che i Comuni del comprensorio interessato sono tenuti a contribuire alle spese fino ad un massimo del 50%, dedotti eventuali sussidi federali e le partecipazioni di terzi (art. 10 cpv. 2 LCPF).

Giusta l'art. 11 cpv. 1 LCPF spetta al Consiglio di Stato, dopo aver consultato la Commissione dei trasporti, fissare la quota globale del contributo a carico dei Comuni, come pure, in caso di mancato accordo fra di essi, fissare la ripartizione interna di tale quota tra i Comuni (art. 11 cpv. 2 e 3 LCPF). I criteri essenziali per stabilire questa ripartizione interna devono tener conto dell'interesse dei singoli Comuni alla soluzione dei problemi di mobilità e dei vantaggi che essi ritraggono

dall'attuazione dell'opera, il tutto rapportato comunque alla loro forza finanziaria. Per fissare la chiave di riparto, la Commissione dei trasporti effettua una "trattativa politica" con i Comuni, allo scopo di giungere a una soluzione consensuale.

In caso di mancato accordo il Consiglio di Stato, con un intervento sostitutivo, provvede a fissare detti contributi, tenendo conto dei principi sopra menzionati (art. 11 cpv. 3 LCPF).

- 2.2** Nel caso specifico, la galleria Ascona-Moscia è prevista nel Piano dei trasporti del Locarnese e Vallemaggia (PTLVM) e si prefigge di migliorare le condizioni di mobilità nella regione. Per il suo finanziamento, in applicazione della LCPF, la trattativa è sfociata in un accordo tra Cantone e Comuni interessati, rappresentati dalla CIT: il 6 febbraio 2019 è stata ratificata la Convenzione tra Cantone, CIT e Comune di Ascona. Al momento della sua discussione e conclusione, detta convenzione è stata approvata a larghissima maggioranza dai Comuni, con poche obiezioni (cfr. corrispondenza CIT del 18 settembre 2018, con le singole prese di posizione dei Comuni).

In due casi queste erano legate alla mancanza di una partecipazione federale; dal canto suo, il Municipio di Gordola a suo tempo si era dichiarato contrario alla chiave di riparto ritenendo che la spesa dovesse essere assunta maggiormente da quei comuni che "*ne beneficiano in maniera preponderante* [ndr: dell'opera]", si dichiarava inoltre scettico sulla portata generale del progetto in quanto non si intravedeva a leu no sforzo oltre confine per migliorare la rete viaria. In virtù dell'adesione da parte della grande maggioranza dei Comuni, la CIT ha chiesto al Consiglio di Stato di concludere raccordo come proposto.

Come esposto precedentemente (cfr. consid. B) la ripartizione dei costi nella misura del 55% a carico del Cantone, del 40% a carico della CIT e del 5% a carico del Comune di Ascona – quale contributo aggiuntivo per l'interesse prevalente dell'opera – ratificata con ris. gov. n. 646 del 6 febbraio 2019 non è stata oggetto di formali contestazioni da parte di nessuno dei contraenti.

- 2.3** La risoluzione governativa qui impugnata con la quale è stata stabilita la ripartizione dei costi tra Cantone e Comuni, come pure la ripartizione interna tra i singoli Comuni, risulta conforme ai dettami previsti all'art. 11 LCPF e la chiave di riparto così come decisa dal Consiglio di Stato non viola il potere di apprezzamento che la norma stessa gli concede; pertanto non può che essere confermata dalla scrivente Autorità. Si rileva, peraltro, come il ricorrente con il suo gravame non si confronti minimamente con la chiave di riparto decisa e non fa valere alcuna violazione di norme e nemmeno contesta un eventuale abuso del potere di apprezzamento dell'autorità di prime cure; esso si limita a censure l'assenza di finanziamenti federali al progetto. Ora, ci si potrebbe chiedere se tale critica non esuli dall'oggetto della decisione e non debba essere ritenuta tardiva poiché avrebbe dovuto essere se del caso sollevata al momento della ratifica della convenzione data 31 gennaio 2019. Posto che l'esito del gravame non viene sovvertito poiché al momento un finanziamento federale per l'opera in discussione non può essere tenuto di conto poiché non appare concretamente dato, si osserva quanto segue.

3.

3.1 Conformemente all'art. 17a Legge federale concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata e di altri mezzi a destinazione vincolata per il traffico stradale e aereo del 22 marzo 1985 (RS 725.116.2, LUMin), la Confederazione accorda contributi a misure infrastrutturali finalizzate a rendere più efficiente e durevole il sistema globale dei trasporti nelle città e negli agglomerati. I contributi sono versati per misure infrastrutturali in favore del traffico stradale e ferroviario, nonché del traffico lento, se tali misure comportano un miglioramento del traffico d'agglomerato e se il loro finanziamento mediante altri fondi (svizzeri) della Confederazione è escluso.

I costi computabili sono disciplinati nell'art. 21 Ordinanza concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata e di altri mezzi a destinazione vincolata per il traffico stradale del 7 novembre 2007 (RS 725.116.21 OUMin). Il compito di proporre un ordine di priorità condivisibile per le misure spetta all'ente responsabile (art. 3 e 7 lett. c Ordinanza del DATEC concernente il programma Traffico d'agglomerato del 20 dicembre 2019. RS 725.116.214, OPTA). Le misure vengono distribuite all'interno di tre liste (A, B e C). La valutazione dei costi e dei benefici si basa sulle misure incluse nelle liste A e B. Sono pertanto tali misure a essere determinanti per il calcolo dell'aliquota di contribuzione.

3.2 Nella fattispecie concreta, allo stato attuale, non risulta possibile poter ottenere dei sussidi federali per finanziare la galleria Ascona-Moscia, poiché questa è stata inserita nella lista C.

Infatti, sebbene l'opera sia giustificata e necessaria per questioni di sicurezza legate alla conformazione geologica del pendio lungo il quale corre l'attuale tracciato stradale che collega l'agglomerato del Locarnese a Brissago (e all'Italia) non sono, per contro, rispettati i criteri previsti dai regolamenti dei PA che premiano i progetti che permettono di aggirare i quartieri densamente popolati, e conseguentemente un finanziamento federale risulta escluso.

3.3 Abbondanzialmente, in relazione con il mancato computo di finanziamenti federali, la scrivente Autorità non può non tenere altresì conto di quanto sostenuto dal Consiglio federale nella sua risposta del 24 novembre 2021 all'interpellanza presentata dal deputato Bruno Storni il 22 settembre 2021 "*Perché la galleria di Moscia non viene finanziata dalla Confederazione*" (cfr. <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20214061>). Nella sua presa di posizione il Governo federale ha in particolare rilevato che: "1. *la Galleria Moscia in ogni generazione del programma d'agglomerato è sempre stata inserita nella lista C dall'ente responsabile dell'agglomerato e di conseguenza non è stata considerata nella valutazione dei costi e dei benefici del programma.* 2. *Il progetto della galleria Moscia non è stato sottoposto a nessuna valutazione nell'ambito dei programmi d'agglomerato siccome la misura è stata sempre presentata come misura della lista C. Di conseguenza non è stato assegnato nessun punteggio.* 3. *Il compito di proporre un ordine di priorità condivisibile per le misure spetta all'ente responsabile (art. 3 e 7 lett. c OPTA). La galleria di Moscia è stata inserita dall'ente responsabile nella lista C.* 4. *La "circonvallazione di Oberburg" è stata valutata durante la procedura d'esame dei programmi d'agglomerato di 3a generazione poiché inserita dall'ente responsabile del programma d'agglomerato di Burgdorf nella lista A. La Confederazione ha valutato il rapporto costi-benefici di questa misura insufficiente. Contrariamente al*

messaggio del Consiglio federale, il Parlamento ([18.065](#)), in questo caso particolare, con un decreto federale del 25 settembre 2019 ha incaricato il Consiglio federale di sottoporli, qualora fossero state soddisfatte determinate condizioni, un messaggio concernente il cofinanziamento supplementare della circonvallazione di Oberburg nell'ambito del programma Traffico d'agglomerato di terza generazione ([21.025](#)). Il messaggio è stato approvato nella sessione autunnale 2021. 5. Per quel che concerne la 4a generazione del PaLoc non è più possibile modificare la priorità o il contenuto del programma d'agglomerato poiché è già stato presentato alla Confederazione per l'esame. Nelle prossime generazioni è possibile inserire la misura nelle liste A o B. Questa decisione spetta però all'ente responsabile del programma d'agglomerato. La misura potrà essere inserita nel messaggio del Consiglio federale soltanto nel caso in cui adempirà i criteri di valutazione della Confederazione (v. sopra).

3.4 Ne consegue che la procedura seguita e le successive decisioni intercorse, non consentono di rimettere in discussione la questione dell'eventuale contributo federale, le cui condizioni per un eventuale stanziamento non appaio concretamente adempiute; pertanto la ripartizione stabilita dal Consiglio di Stato qui contestata dal Comune di Gordola deve essere pienamente avvalorata.

4.

4.1 In esito alle considerazioni esposte, il ricorso, per quanto ricevibile, deve pertanto essere respinto e la decisione impugnata confermata.

4.2 Per prassi consolidata, nelle procedure ricorsuali dinanzi ai Parlamenti, segnatamente all'Assemblea federale e al Gran Consiglio, non si riscuotono spese né si assegnano ripetibili.

Per questi motivi,

su proposta della Commissione gestione e finanze,

decide:

1. Il ricorso, nella misura della sua ricevibilità, è **respinto**.
2. Non si prelevano spese, né si assegnano ripetibili.
3. Contro la presente decisione è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo entro il termine di 30 giorni.
4. Intimazione:
 - alla ricorrente;
 - al Consiglio di Stato.

Rapporto del 5 aprile 2022

5. Comunicazione:

- alla Commissione intercomunale dei trasporti del Locarnese e Vallemaggia.

Bellinzona,

PER IL GRAN CONSIGLIO

La Presidente:

Il Segretario generale:

Luigina La Mantia

Tiziano Veronelli