

Rapporto

numero	data	Dipartimento
5437 R	24 gennaio 2006	TERRITORIO
Concerne		

della Commissione della gestione e delle finanze sulla mozione 15 settembre 2003 presentata da Carlo Luigi Caimi e cofirmatari “Traffico aereo: le stelle stanno a guardare ma il Cantone no! – Come favorire la rinascita di un autentico traffico aereo regionale dal Ticino”

(v. messaggio 4 novembre 2003 n. 5437)

1. PREMESSA

Il 15 settembre 2003, il collega Carlo Luigi Caimi inoltrava la mozione “Traffico aereo: le stelle stanno a guardare, ma il Cantone no! – Come favorire la rinascita di un autentico traffico aereo regionale dal Ticino”. Il Consiglio di Stato presentava il proprio rapporto sulla mozione Caimi già il 4 novembre 2003. Questo rapporto descriveva in sostanza la situazione venutasi a creare dopo gli attentati dell’11 settembre 2001 e la successiva crisi del sistema aereo mondiale. Le principali conseguenze in Svizzera furono il fallimento di Swissair e la nascita della “Swiss International Air Lines”, con l’abbandono delle rotte fino ad allora assicurate in regime di “sostanziale” monopolio a Lugano-Agno.

A questo si aggiunsero le decisioni dell’Ufficio federale dell’aviazione civile di adottare una serie di misure per garantire una migliore sicurezza all’aeroporto. Il rapporto indicava poi le tappe che hanno portato le autorità federali a definire “aeroporto regionale” quello di Lugano-Agno.

Nelle risposte puntuali ai quesiti sollevati dalla mozione, il Consiglio di Stato precisava che il Cantone non ha particolari competenze in materia di traffico aereo, se non quelle inerenti l’ambito territoriale. Per cui il cantone non prevedeva “investimenti strategici cantonali” nel settore della gestione diretta della mobilità aerea. Il sostegno del cantone - si precisava - non è finalizzato al corto termine e alle compagnie aeree.

Le richieste della mozione andavano però ben oltre quanto esposto dal Consiglio di Stato, per cui il emozionante, a norma dell’art. 101 della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato, chiedeva una presa di posizione del Gran Consiglio, sulla base di un rapporto commissionale. Lo stesso articolo di legge dà tempo un anno alla Commissione per presentare il proprio rapporto.

Nel frattempo si sono però mosse parecchie cose in questo ambito. In particolare con il messaggio 5663 del 15 giugno 2005, il Consiglio di Stato ha nuovamente precisato le proprie posizioni in materia di traffico aereo a livello cantonale. Un messaggio certamente più esaustivo del precedente e più significativo in quanto introduceva il principio di una partecipazione finanziaria del cantone alla gestione dell’aeroporto di Lugano-Agno, non solo per gli investimenti nell’infrastruttura, ma anche con una partecipazione al capitale della società “Lugano-Airport SA” che si occuperà della gestione dell’aeroporto.

Recentissimo è poi il postulato del Consigliere agli Stati Filippo Lombardi, accolto dalla Camera dei cantoni (15 dicembre 2005), che chiede contributi finanziari della

Confederazione per un servizio aereo “regolare e duraturo” fino all’entrata in servizio delle nuove trasversali ferroviarie alpine. A livello cantonale questo postulato ha suscitato una interpellanza da parte del gruppo PPD, che chiede al Consiglio di Stato se è disponibile a sostenere finanziariamente l’aeroporto di Lugano-Agno e/o le compagnie che vi fanno capo.

Sono quindi riunite le condizioni affinché il Gran Consiglio si esprima sul futuro dei collegamenti aerei nel Ticino e prenda quindi posizione sulla mozione Caimi del 15 settembre 2003.

2. LA MOZIONE CAIMI

Come già accennato, la mozione Caimi, prendendo lo spunto dai problemi di natura tecnica sollevati dall’UFAC (angolo di discesa degli aerei Saab 2000) per l’aeroporto di Lugano-Agno, si chiede se non esista un pericolo concreto che “possa non esserci più in futuro una rete di collegamenti aerei regionali con il Ticino”.

In concreto (e in conclusione) chiede:

- a) che il Cantone si attivi con urgenza per definire una strategia regionale dei trasporti aerei che - nell’interesse della popolazione ticinese, dell’economia e del turismo - assicuri in modo durevole una rete adeguata di collegamenti aerei regionali, da e per il Ticino;
- b) che venga allestito un piano di investimenti strategici a breve e medio termine da parte del Cantone, che garantiscano nel tempo i collegamenti aerei regionali ritenuti necessari;
- c) che a tale scopo vengano incrementati e migliorati i rapporti di collaborazione con la Confederazione, gli altri Cantoni e Comuni interessati e gli enti preposti al traffico aereo. Il Governo cantonale dovrà attivarsi e farsi parte diligente, prendendo tutte le opportune iniziative al riguardo.

2.1 La risposta del Governo

Pure come già ricordato, il Governo rispondeva alla mozione con il messaggio 5437 del 4 novembre 2003. Oltre ai temi ai quali abbiamo già accennato nella premessa, il Consiglio di Stato scriveva di non disporre di particolari competenze nella mobilità aerea, ma non per questo di volersi limitarsi al semplice ruolo di accompagnamento alla città di Lugano, quale esercente del principale aeroporto del cantone. È stato infatti sviluppato un rapporto privilegiato con quest’ultimo per la gestione dello scalo, tenendo conto anche dell’aeroporto cantonale di Locarno. In questo ambito l’autorità cantonale ha assunto un ruolo importante nella coordinazione con l’Autorità federale, gli altri cantoni e la compagnia aerea nazionale.

Va anche notato che nel frattempo, sotto la spinta in particolare del consigliere di Stato ginevrino Carlo Lamprecht, si stava sviluppando un importante discorso sulla funzione degli aeroporti regionali. Il Ticino aveva assunto all’inizio la presidenza della “Conferenza dei cantoni con aeroporti aperti al traffico di linea”.

Il Cantone come tale non si assume però un ruolo di sostegno diretto delle attività aeroportuali, se non nell’ambito delle azioni di incentivo alla creazione di posti di lavoro, oltre evidentemente ad occuparsi delle opere di infrastruttura previste dal Piano direttore, in particolare per quelle opere volte a permettere un miglioramento della sicurezza mediante un allungamento della pista (tracciato della nuova circonvallazione Agno-Bioggio).

La conclusione del rapporto aggiungeva poi: "Il Consiglio di Stato intende perseguire l'obiettivo di assicurare un ottimale collegamento con le aree urbane più importanti della Confederazione. Si privilegiano quindi i sistemi ferroviario, stradale ed aereo. Questa configurazione a causa dei miglioramenti dell'offerta ferroviaria (dopo il 2015) potrà variare a medio lungo termine. Per il futuro immediato sarà comunque necessario mantenere dei collegamenti aerei con le principali città svizzere (Ginevra, Berna e Zurigo) e frequenze.

3. IL MESSAGGIO N. 5663 CONCERNENTE LA PARTECIPAZIONE FINANZIARIA DI FR. 1'940'000.- DEL CANTONE ALL'AEROPORTO DI LUGANO-AGNO

Il messaggio discusso in Parlamento il 15 giugno 2005 ribadiva alcuni concetti espressi nel rapporto citato qui sopra. Constatava però che dal 1980 lo sviluppo della mobilità aerea regionale è caratterizzato in Europa da una capillarizzazione delle infrastrutture aeroportuali, favorita dallo sviluppo tecnologico di aerei appositamente concepiti per questo specifico mercato.

In Ticino si sono così create le premesse per la nascita e il consolidamento di un servizio regolare di linea e solo Lugano-Agno era in grado di assicurare l'operatività commerciale di linea.

In seguito, sia il Piano direttore cantonale del 1990, sia la concessione federale per l'aeroporto confermavano la vocazione dello scalo di Lugano-Agno. Dal canto suo il cantone assicurava per la prima volta un sostegno finanziario, nella forma di un aiuto per le opere di risanamento fonico. Questa funzione veniva poi rinforzata dalla decisione (1999) di non allungare per il momento la pista dell'aeroporto di Locarno-Magadino e di aggiornare il concetto di complementarità tra i due aeroporti del cantone.

La crisi generale dell'aviazione, seguita al tristemente famoso 11 settembre 2001 e le varie vicissitudini che ne sono seguite hanno provocato una forte diminuzione dei passeggeri, scesi dai 286'000 del 2000 ai 154'000 del 2004.

La città di Lugano era comunque sempre intenzionata a mantenere e sviluppare l'attività del suo aeroporto. Nel marzo del 2005, il Consiglio di Stato le confermava la disponibilità per un sostegno finanziario.

Questo sostegno finanziario assumeva due forme concrete, come risulta dal messaggio qui evocato: una partecipazione al capitale della Società anonima incaricata della gestione dell'aeroporto (500'000 franchi) e un contributo agli investimenti prioritari volti all'ammodernamento delle infrastrutture aeroportuali (1'440'000 franchi).

3.1 Il rapporto commissionale

Il rapporto della Commissione della gestione, dopo aver ricordato le date principali dell'evoluzione dell'aviazione in Ticino, constatava che il cantone non ha mai avuto una vera e propria politica dell'aviazione civile. Si è limitato a seguire le iniziative di altri e, anche quando ha voluto creare un aeroporto cantonale (a Magadino) è stato sconfessato in votazione popolare.

Nel caso di Agno, l'iniziativa era stata presa dal locale Aeroclub, che beneficiò già nel 1947 di un sostegno da parte della città di Lugano. Comune che poi, tra il 1964 e il 1996 acquistò i terreni, dandoli in gestione prima al Gruppo Volo Motore di Lugano e poi alla Avilù SA. Il Cantone assunse in seguito nella propria pianificazione quella che era ormai diventata una reale possibilità di ospitare voli di linea regolari in Ticino.

Allora, le premesse che indicavano per l'aeroporto di Agno possibilità di sviluppo fino a un tetto massimo di 700'000 passeggeri all'anno non erano certo giudicate troppo

ottimistiche. Premesse che vennero però a cadere a causa del susseguirsi di eventi e condizioni che il rapporto riassume in:

- l'apertura del nuovo terminale di Milano-Malpensa (1998) con la decisione recente anche di Alitalia di spostare tutte le proprie attività a Malpensa;
- l'attacco a New York dell'11 settembre 2001 e la susseguente crisi dell'aviazione di linea mondiale;
- il fallimento di Swissair dopo l'assorbimento di Crossair, che aveva dato un forte impulso ai voli regionali;
- "grounding" degli aerei Swissair il 2 ottobre seguente;
- la nascita della nuova compagnia "Swiss" che ha ridotto di parecchio le proprie attività e abbandonato quasi completamente i servizi regionali;
- la fusione di Swiss con Lufthansa, che aumenta le incertezze sulla futura politica della compagnia.

Questa evoluzione ha indotto la "Swiss", successore della Crossair, a smantellare progressivamente la rete di collegamenti aerei, mantenendo solo quello con Zurigo, la cui gestione è poi stata assunta dalla Darwin, alla quale sono stati affittati gli aerei.

Il numero di passeggeri che nel 1995 aveva raggiunto i 400'000 è sceso a poco più di 200'000 nel 2002 e a 160'000 nel 2004. Dal canto loro anche i movimenti di linea sono scesi dai 12'000 nel 2000 a soli 5'500 nel 2004.

Due nuove compagnie, la Darwin Airline, con sede in Ticino, e la Fly Baboo, con sede a Ginevra, hanno in parte sostituito le attività abbandonate da Swiss.

Nel 2005 si è già verificato un sensibile aumento sia del numero di movimenti, sia del numero di passeggeri. Per i soli voli di linea, a fine anno era già stato raggiunto un totale di movimenti di 7'717, con un aumento rispetto al 2004 del 41%. Il numero di passeggeri di questi voli era già salito oltre i 180'000, con un incremento di quasi il 23%. Le due tabelle allegate presentano l'evoluzione del numero dei movimenti e dei passeggeri totali (compresi cioè i voli commerciali e privati). La percentuale di incremento inferiore indica chiaramente che gli sviluppi più intensi sono dovuti ai voli di linea (cfr. tabelle allegate).

Oggi, considerate le indicazioni del recente (18.8.2004) Piano settoriale dell'infrastruttura aeronautica (PSIA), l'aeroporto di Lugano-Agno può contare su prospettive di sviluppo, limitate dalla posizione geografica, dall'infrastruttura presente e anche futura (pista di 1'600 metri) e anche dal tipo di aereo che viene utilizzato.

Si può anche ritenere che con la realizzazione di Alptransit, una delle destinazioni principali (Zurigo) in partenza da Lugano potrebbe venire a cadere. Teniamo infatti presente che l'UFAC (e per esso il Consiglio federale) ha confermato nell'ultimo PSIA il principio secondo cui per spostamenti della durata totale (andata e ritorno) inferiori alle 4 ore, come vettore di trasporto deve essere preferita la ferrovia.

Fatte queste premesse si può ritenere che l'obiettivo dei 250'000 passeggeri all'anno, che permetterebbe una gestione in pareggio dell'aeroporto, è sicuramente raggiungibile.

3.2 La discussione e la posizione del Consiglio di Stato

Al termine della discussione in Gran Consiglio, il Consigliere di Stato Marco Borradori ribadiva che il credito aveva un valore molto più simbolico che concreto, ma che si trattava di un segnale che il Cantone dà, dopo molti anni, a favore di un aeroporto con valenza regionale, ma anche cantonale. E aggiungeva: "Si tratta di un segnale che il cantone dà

all'indirizzo di Berna, per mostrare l'unità di intenti esistente tra il Cantone stesso e il Comune di Lugano. È un'unità d'intenti nuova: è la prima nel suo genere".

La nutrita discussione sul credito in questione ha sicuramente dimostrato che il tema è tuttora di grande attualità. Essa è in ogni caso servita a sottolineare che l'aeroporto di Agno non sarà mai un "grande" aeroporto, ma conserverà le caratteristiche di un aeroporto regionale con limiti di crescita che oggi si valutano a 250'000 passeggeri all'anno, al massimo.

Ha inoltre sottolineato l'importanza di instaurare una collaborazione fra Cantone e gestore soprattutto nei confronti della Confederazione, cui compete in gran parte la politica dell'aviazione civile. Le strategie di sviluppo sottostanno a questi limiti e possono essere riassunte in:

- collegamento con Zurigo, come piattaforma per voli internazionali;
- rafforzamento delle destinazioni svizzere;
- collegamento con Berna, nell'ambito del "service public",
- evitare di dipendere da una sola compagnia;
- attrattiva per passeggeri dall'Italia;
- destinazioni principali: Zurigo a Nord, Roma a Sud;
- entrare nella politica aerea svizzera e sviluppare la collaborazione con gli aeroporti lombardi.

4. LA NUOVA SOCIETÀ DI GESTIONE DELL'AEROPORTO DI LUGANO-AGNO

Il 1° gennaio 2006 ha iniziato la propria attività la "Lugano Airport SA" cui è affidata la gestione dell'aeroporto, le cui infrastrutture restano comunque di proprietà del Comune di Lugano. Fatto rilevante di questa nuova società - ed è per questo che viene ricordato in questa sede - è la partecipazione del Cantone al capitale sociale con la designazione di un rappresentante (oggi il consigliere di Stato Marco Borradori) nel Consiglio di amministrazione.

È un segnale importante nella direzione di un maggior coinvolgimento diretto del Cantone nella politica aerea regionale, i cui attori principali rimangono in ogni caso i gestori degli aeroporti.

Il consigliere federale Moritz Leuenberger, responsabile del Dipartimento federale che si occupa anche dell'aviazione civile, ha ribadito ancora recentemente che eventuali interventi di sostegno della Confederazione presuppongono un interessamento concreto da parte del Cantone.

In altri termini, se la politica dell'aviazione civile regionale rientra negli obiettivi strategici del Cantone (e le linee direttive lo confermano), questi non può limitarsi a "lasciar fare", come finora, ma deve assumere un ruolo più attivo, anche se non necessariamente principale. Questa necessità è stata più volte ventilata nei dibattiti di cui si è detto e un primo segnale concreto è stato dato proprio con la partecipazione del Cantone al capitale della società incaricata della gestione dell'aeroporto di Lugano-Agno.

5. SVILUPPI RECENTI

Indirettamente, il tema è stato sollevato anche lo scorso dicembre dal deputato al Consiglio degli Stati Filippo Lombardi, il cui postulato è stato accettato anche dal Consiglio federale. Il postulato chiede che, fino all'entrata in servizio delle nuove trasversali alpine ferroviarie, un servizio aereo "regolare e duraturo" venga garantito da e per il Ticino. In

questa occasione il consigliere federale Leuenberger ha ribadito quanto già affermato nel Rapporto sulla politica aeronautica svizzera (PSIA) e cioè che per il Cantone Ticino il servizio aereo possa essere considerato nell'ambito del concetto di "obligation de service public" e quindi fatto oggetto di aiuti finanziari pubblici. Questo vale in particolare per la linea Lugano-Berna, che soddisfa le condizioni necessarie per l'ottenimento di un sussidio pubblico, ammesso anche dalle stesse regole restrittive dell'Unione europea.

Leuenberger, durante la discussione, ha anche ribadito le due premesse per un intervento della Confederazione: 1) la linea deve essere deficitaria; 2) all'azione di sostegno devono partecipare anche cantoni e comuni.

A seguito dell'accettazione del postulato Lombardi sono state inoltrate due interpellanze al Municipio di Lugano e al Consiglio di Stato. Entrambe chiedono in che misura Comune e Cantone siano disposti a sostenere finanziariamente l'aeroporto di Lugano-Agno, nell'ambito del concetto di servizio pubblico.

Non è evidentemente questa la sede per rispondere alle interpellanze, che vengono citate qui come i più recenti sviluppi della tematica sollevata dalla mozione Caimi.

6. CONSIDERAZIONI DELLA COMMISSIONE

Da quanto fin qui esposto risulta evidente l'attualità del tema e i costanti sviluppi che lo caratterizzano. Questo giustifica anche l'attesa del momento opportuno per una presa di posizione della Commissione della gestione che si era posta come obiettivo proprio la conclusione dei lavori per la costituzione della società di gestione dell'aeroporto di Lugano-Agno.

Il postulato Lombardi getta una luce nuova sulla tematica e apre la strada a una politica cantonale più attiva nel campo dell'aviazione regionale. Di conseguenza anche la valutazione della mozione in discussione deve tener conto dell'evoluzione in atto nel settore.

Il Consiglio di Stato, nel suo rapporto (messaggio 5473 del 4 novembre 2003) non dice chiaramente di accettare, integralmente o parzialmente, le proposte della mozione, ma non dice nemmeno di respingerla. Comunque, prima delle risposte puntuali ai quesiti posti, nota: "Per il nostro cantone si può pensare al mantenimento di un aeroporto regionale ...". La posizione viene poi confermata in concreto con il messaggio 5663 del 15 giugno 2005 sulla partecipazione al capitale della Lugano Airport SA e il sussidiamento degli investimenti per l'ammodernamento dell'infrastruttura.

A un anno e mezzo di distanza la situazione era cambiata e la valutazione era certamente più ottimistica della precedente. Nel frattempo l'ottimismo è stato confermato nei fatti. L'aeroporto di Lugano-Agno è suscettibile di sviluppi futuri nell'ambito di un piccolo aeroporto regionale che è certamente utile tanto alla popolazione quanto all'economia.

Gli ultimissimi avvenimenti sottolineano - se ce ne fosse ancora bisogno - anche un aspetto politico rilevante: quello del collegamento rapido e sicuro con i maggiori centri del paese (Zurigo e Ginevra), ma anche e soprattutto con la capitale federale Berna. Per quest'ultimo si apre, come già accennato, il discorso del "servizio pubblico" che richiede alcune premesse politiche importanti, tra le quali la partecipazione finanziaria del Cantone al sostegno del collegamento che risulta deficitario.

L'eventuale accettazione della mozione, in applicazione dell'art. 101 della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato, rendono "vincolanti per il Consiglio di Stato" (cpv. 5) le proposte contenute nella mozione stessa.

A mente della Commissione l'accettazione di tali proposte permetterebbe al Consiglio di Stato di formulare linee direttrici per una politica regionale del trasporto aereo, senza assumere - almeno per il momento - impegni finanziari troppo onerosi.

Anche l'eventuale partecipazione al finanziamento della linea Lugano-Berna potrebbe entrare nel concetto di sostegno dell'aeroporto che deve poter valorizzare gli investimenti già fatti e quelli futuri, anche con la partecipazione del Cantone.

7. CONCLUSIONE

Alla luce di quanto esposto e della documentazione a disposizione, la Commissione della gestione e delle finanze propone al Gran Consiglio: "La mozione 15 settembre 2003, presentata da Carlo Luigi Caimi e cofirmatari "Traffico aereo: le stelle stanno a guardare, ma il cantone no! - Come favorire la rinascita di un autentico traffico aereo regionale dal Ticino" è parzialmente accettata, limitatamente ai principi espressi al punto a) e al punto c) della mozione stessa. Al Consiglio Stato è fatto invito a inserire anche la possibilità di futuri sviluppi del traffico aereo nella politica coordinata dei trasporti da e per il Cantone e di adottare quei provvedimenti che possono favorirla.

Per la Commissione gestione e finanze:

Ignazio Bonoli, relatore
Bacchetta-Cattori - Beltraminelli - Bignasca -
Croce - Dell'Ambrogio - Lepori B. -
Lepori Colombo - Lombardi - Merlini -
Righinetti - Robbiani - Soldati