

Rapporto

numero

6628 R

data

5 giugno 2012

Dipartimento

TERRITORIO

Concerne

della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio 17 aprile 2012 concernente la richiesta di un credito quadro di franchi 12'000'000.- per l'allestimento dei catasti del rumore stradale e l'elaborazione e l'esecuzione degli interventi di risanamento fonico delle strade cantonali e comunali (periodo 2012-2015)

1. INTRODUZIONE

La Commissione della gestione e delle finanze ha preso atto del consenso politico maturato con il rapporto della Commissione della legislazione sul messaggio n. 6629 (17.4.2012) concernente l'iniziativa parlamentare elaborata presentata da Raoul Ghisletta e cofirmatari, anch'esso all'esame del Parlamento, che propone una modifica della Legge cantonale di applicazione della Legge federale sulla protezione dell'ambiente (LaLPAmb), nell'intento di creare una base legale per lo stanziamento di un credito quadriennale a favore del risanamento fonico. Il risanamento delle strade cantonali (escluse le strade principali) e di quelle comunali beneficia da parte della Confederazione di contributi federali concessi nel quadro di accordi programmatici quadriennali stipulati tra il Cantone Ticino e la Confederazione. Con il primo accordo programmatico, sottoscritto per il periodo 2008-2011, il Ticino ha ricevuto in anticipo rate pari a ca. 1.1 milioni di fr. La somma totale necessaria per portare a termine i principali risanamenti fonici di strade cantonali e comunali entro la data del 31 marzo 2018 fissata nell'Ordinanza federale contro l'inquinamento fonico (OIF), è stimata tra i 60 e i 70 milioni di fr. È quindi da prevedere lo stanziamento di più crediti quadro nelle prossime legislature. Il presente messaggio propone la concessione di un primo credito quadro, che garantisce un investimento annuo di 3 milioni di fr. per 4 anni, per un totale di 12 milioni di fr. per il periodo 2012-2015.

2. INQUINAMENTO FONICO

La quiete e un paesaggio sonoro di qualità sono dei beni preziosi che non sono garantiti o preservati ovunque e in qualsiasi momento. Il rumore è la forma di inquinamento ambientale considerata più invasiva. Tra le fonti di rumore che colpiscono la parte più ampia delle persone e del territorio vi è il traffico stradale e quello ferroviario. Molte persone che vivono lungo strade trafficate e ferrovie sono molto disturbate. Nel nostro Cantone l'inquinamento fonico non minaccia solamente le persone direttamente vicine alle sorgenti rumorose. A causa della particolare morfologia del territorio, si sta assistendo a un progressivo aumento del cosiddetto rumore di fondo, che degrada porzioni sempre più vaste del nostro territorio, persino laddove si cerca la distensione e lo svago. Da questo punto di vista diventa pertanto determinante applicare in modo sistematico e coerente

l'OIF con lo scopo di regolamentare la limitazione delle emissioni foniche prodotte in particolare dagli impianti nuovi o esistenti.

3. L'ORDINANZA FEDERALE CONTRO L'INQUINAMENTO FONICO

La prevenzione e la lotta contro il rumore sono regolate dalla Legge federale del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente (LPAmb) entrata in vigore il 1° gennaio 1985 e dalla relativa Ordinanza federale del 15 dicembre 1986 contro l'inquinamento fonico (OIF) entrata in vigore il 1° aprile 1987. Per le strade, la ferrovia, gli aerodromi e le piazze d'armi, di tiro e d'esercizio militari, l'Ordinanza prescrive l'allestimento di un catasto dei rumori che permetta di presentare lo stato acustico attuale.

Per le strade cantonali e comunali tale competenza spetta al Cantone, che si avvale, laddove necessario, della collaborazione dei Comuni. I Cantoni sono anche tenuti ad attribuire i gradi di sensibilità al rumore alle zone d'utilizzazione dei Piani regolatori comunali. Questi valori limite sono stati stabiliti dal legislatore e rappresentano la soglia al di sotto della quale la maggior parte della popolazione non si sente più confrontata con immissioni foniche moleste. Il catasto del rumore e i gradi di sensibilità al rumore costituiscono dunque le basi per poter in seguito intervenire con la protezione fonica. Se per motivi di fattibilità tecnica, economica o di proporzionalità un impianto non può essere risanato, l'OIF impone almeno la realizzazione di misure d'isolamento acustico sugli edifici esposti a rumore eccessivo. Per le strade cantonali il Cantone si assume l'onere di eseguire la progettazione dei risanamenti fonici, e la messa in opera delle misure. Per contro, per le strade comunali è previsto che il Cantone si occupi, in collaborazione con i Comuni, dello svolgimento degli studi fonici, mentre l'esecuzione e il finanziamento delle misure spettano al Comune, quale proprietario dell'impianto. Con l'entrata in vigore il 1° gennaio 2008 della nuova perequazione finanziaria e della relativa ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), sono stati introdotti anche dei cambiamenti nella modalità e nella gestione dei risanamenti fonici delle strade. La gestione dei progetti in ambito di strade nazionali è passata sotto la completa competenza dell'Ufficio federale delle strade (USTRA), mentre l'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) si occupa delle questioni inerenti il risanamento fonico delle strade cantonali e comunali.

La partecipazione finanziaria della Confederazione al risanamento fonico delle strade cantonali e comunali è infatti differenziata a dipendenza se le strade sono definite "strade principali" o "altre strade". Per il risanamento fonico delle "altre strade" il contributo della Confederazione è versato attraverso accordi programmatici quadriennali sottoscritti con il Cantone. Per "altre strade" s'intendono tutte le strade ad eccezione delle strade nazionali e delle strade principali elencate nell'allegato 2 dell'Ordinanza concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata (OUMin). Per quanto riguarda invece le "strade principali", la partecipazione ai costi di risanamento sarà considerata compresa nel "contributo globale" che la Confederazione versa al Cantone per le strade principali (in sostituzione dei contributi legati all'oggetto in vigore fino al 31.12.2007). Tale contributo non è però ancora versato e lo sarà presumibilmente solo dal 2012. Il Canton Ticino usufruisce infatti del regime transitorio che contempla l'apposito finanziamento di un grande progetto fino alla sua conclusione, la galleria Vedeggio-Cassarate. Gli accordi programmatici, che sono stipulati ogni quattro anni con la Confederazione per le "altre strade", definiscono in concreto i tratti stradali da risanare in via preferenziale nel periodo considerato e i relativi sussidi federali assegnati anticipatamente in base ad una determinata percentuale. Il primo accordo programmatico è stato stipulato per il periodo

2008-2011, il secondo, sottoscritto nel febbraio 2012, riguarda il periodo 2012-2015. La fonte di rumore più presente e più diffusa nel nostro Cantone è il traffico stradale, che supera i limiti fissati dall'OIF in ca. 130 Comuni. In ca. 90 Comuni di questi il rumore raggiunge o supera i valori d'allarme (VA). Si stima che in Ticino 15'000 edifici e 50'000 persone sono esposti a immissioni superiori ai valori limite d'immissione (VLI) dell'OIF, mentre il VA è raggiunto e superato in ca. 2'500 edifici e colpisce ca. 15'000 persone. La nuova scheda V4 del Piano direttore (PD) costituisce il documento di riferimento per i provvedimenti da attuare tramite gli strumenti pianificatori. Gli obiettivi e i criteri generali sono espressi in questo documento. Le misure concrete, attraverso le quali si intende perseguire tale scopo, sono elencate nel "Rapporto cantonale sulla protezione dell'ambiente" approvato dal Consiglio di Stato il 2 dicembre 2009. Esso costituisce il documento di riferimento cantonale in materia ambientale.

4. IL CATASTO DEL RUMORE IN TICINO

Il catasto del rumore permetta di definire in dettaglio la situazione d'inquinamento fonico esistente. Esso rappresenta il punto di partenza, da un lato per studiare i risanamenti a livello tecnico tramite l'adozione di provvedimenti alla fonte (moderazione del traffico, pavimentazioni fonoassorbenti) o sulla via di propagazione del rumore (ripari fonici), dall'altro per valutare gli effetti reali. Esso dovrebbe anche permettere di individuare gli edifici in cui le immissioni foniche superano i VA nonostante l'adozione di provvedimenti alla fonte e sulla via di propagazione del rumore e per i quali l'OIF prescrive, come misura urgente di risanamento, l'attuazione di provvedimenti d'isolamento acustico sugli stessi. Attraverso questi documenti è possibile delimitare le aree all'interno delle quali le immissioni eccedono i limiti, il numero di abitanti colpiti e quindi la gravità del rumore e quindi essere stabilite le tratte bisognose di risanamento e le priorità d'intervento. In Ticino, per il rumore stradale, ha potuto essere preparato il catasto di 46 Comuni e ex Comuni (prima delle aggregazioni). Tale lavoro è stato svolto principalmente nel periodo 1991-1997. Si veda a tal proposito la cartina inserita a pag. 8 del messaggio dove sono indicate le priorità d'intervento. Come si evince da questa cartina, vi sono ca. 70 Comuni/comparti (quelli indicati in rosso e arancione) che, secondo le valutazioni, necessitano di un catasto e quindi di un risanamento in via prioritaria.

Dopo l'allestimento negli anni Novanta della maggior parte dei catasti ad oggi elaborati, l'attività in questo ambito ha subito un rallentamento, poiché si è data precedenza ai progetti riguardanti le strade nazionali, che rappresentano oggettivamente la fonte di rumore più importante per il Ticino. Con l'entrata in vigore il 1° gennaio 2008 della NPC, la gestione dei progetti in ambito di strade nazionali è passata sotto la completa competenza dell'Ufficio federale delle strade (USTRA). Di conseguenza, l'UPR ha potuto dedicarsi in modo più mirato alle problematiche foniche delle strade cantonali e comunali.

5. I PROGETTI DI RISANAMENTO FONICO

La base iniziale per poter procedere alla stesura di tali progetti è, come detto, il catasto del rumore. La procedura di risanamento deve tener conto di tutti i fattori in gioco, come ad esempio, la fattibilità tecnica, la sostenibilità economica, le questioni paesaggistiche, ecc...

Nell'ambito di un progetto di risanamento fonico, le modalità d'intervento si possono riassumere in tre fasi distinte:

- interventi alla fonte (pavimentazione, moderazione del traffico, ecc.);
- interventi sulla linea di propagazione (ripari fonici, colline antirumore, ecc.);
- interventi nel luogo d'immissione (provvedimenti di isolamento acustico sugli edifici, installazione di finestre fonoisolanti).

I progetti di risanamento vengono elaborati tenendo conto di un orizzonte temporale di 20 anni dall'avvio della progettazione, ciò per considerare l'evoluzione prevedibile del traffico stradale e delle relative emissioni. Per quel che concerne il risanamento fonico delle cosiddette "altre strade", è stato introdotto lo strumento degli accordi programmatici, che sono stipulati ogni quattro anni dai Cantoni con la Confederazione, nei quali vengono definiti i relativi sussidi che la Confederazione assegna anticipatamente con una percentuale che si situa tra il 20-30% dei costi totali stimati. Il sussidio federale definitivo potrà essere calcolato solo ad opere concluse attraverso il consuntivo finale. Le percentuali previste in base alle principali misure variano (pavimentazione a bassa emissività 32%, pareti antirumore 25%, misure di moderazione del traffico 25%, costi di progettazione 15%). Per l'installazione delle finestre la Confederazione verserà un sussidio fisso di fr. 400.- a finestra. In Ticino, in base al Regolamento di applicazione dell'Ordinanza federale contro l'inquinamento fonico (ROIF) del 17 maggio 2005, spetta al Cantone procedere con l'elaborazione dei progetti di risanamento fonico sia per le strade cantonali, sia per quelle comunali. I progetti di risanamento delle strade comunali, una volta portati a termine dal Cantone, saranno ripresi dai Comuni che decideranno in merito alla loro pubblicazione e all'attuazione dei provvedimenti in essi previsti. Ad oggi, in Ticino, è stato portato a termine un solo progetto di risanamento fonico: riguarda la strada cantonale nel Comune di Cadenazzo.

6. OGGETTO DEL MESSAGGIO

Il primo accordo programmatico con la Confederazione è stato stipulato per il periodo 2008-2011, mentre di recente è stato sottoscritto l'accordo per il periodo 2012-2015. L'UFAM ha ritenuto sufficiente, quale garanzia dell'attuazione degli accordi, l'inserimento a Piano finanziario del Cantone di un importo specifico per il risanamento fonico delle strade. Conseguentemente, con il presente messaggio è chiesto lo stanziamento di un credito quadro di fr. 12'000'000.-, ripartito su 4 anni e destinato ai seguenti finanziamenti: la pubblicazione e l'esecuzione dei progetti di risanamento fonico delle "altre strade" concordati con l'accordo programmatico 2008-2011 (che in mancanza di crediti non hanno potuto essere portati a termine nel periodo considerato), l'elaborazione e l'esecuzione dei progetti di risanamento fonico delle "altre strade" definiti nell'accordo programmatico 2012-2015, l'elaborazione di studi di risanamento per i principali Comuni che presentano strade comunali bisognose di risanamento, e i progetti di risanamento fonico di strade cantonali "principali" non rientranti negli accordi programmatici.

6.1 Proposte di ripartizione del credito di 12 milioni di fr.

Nella tabella che segue, sono riportati i tratti stradali da risanare, la loro lunghezza stimata, i costi totali ed il contributo federale preventivati al momento della sottoscrizione dell'accordo (2007).

Progetto	"altre strade" da risanare	Stima lunghezza tratti da risanare [km]	Costi totali stimati [CHF] preliminarmente	Contributo federale [CHF] preventivato
BALERNA (1/2) ¹	P2, P395, S106, S106.5	1.75	525'000	131'250
CADEMPINO	P2	1.00	300'000	75'000
COLDRETERIO	P2, S107, S110	3.10	930'000	232'500
LOCARNO ²	parz. P13	1.00	600'000	150'000
MINUSIO	P13, S413, S413.1	3.50	1'050'000	262'500
MURALTO	P13, P407.1	1.90	570'000	142'500
VEZIA	P2, S311, S315	2.00	600'000	150'000
Totale			4'575'000	1'143'750

Il costo complessivo stimato per questi progetti ammonta a ca. fr. 4'600'000.-. Il contributo della Confederazione, considerato in via preliminare pari al 25% del totale, è stato di ca. fr. 1'150'000.-, interamente versato al Cantone nel periodo 2008-2011.

Purtroppo per il quadriennio 2008-2011 il Cantone non ha potuto prevedere alcun importo a Piano finanziario per il risanamento delle strade cantonali, i cui **costi necessari per portare a termine l'esecuzione completa dei risanamenti stradali**, comprensivi anche del costo totale del progetto di Balerna, **oggetto del presente credito quadro, ammontano a ca. fr. 5'800'000.-**. Il corrispondente sussidio federale è stimato al momento in ca. fr. 1'100'000.

6.1.1 Accordo programmatico 2012-2015 per le "altre strade"

Nel febbraio scorso è stato sottoscritto l'accordo programmatico per il quadriennio 2012-2015. L'UFAM si attende un segnale concreto da parte del Canton Ticino con lo stanziamento di crediti per queste attività, a garanzia dell'effettivo rispetto degli accordi programmatici sinora sottoscritti. Nel credito richiesto con il presente messaggio sono quindi stati integrati anche i costi relativi ai progetti che sono parte del secondo accordo programmatico 2012-2015. Gli importi rappresentano un limite massimo di finanziamento dei progetti che saranno scelti ed allestiti in funzione delle effettive esigenze e opportunità. Per motivi contabili il costo del progetto di Balerna è stato integrato completamente nel primo accordo programmatico 2008-2011 e non figura tra i progetti proposti per il periodo 2012-2015 elencati nella tabella successiva.

Progetto	Misure previste			Stima preliminare costi	Stima del Sussidio federale
	Pavimentazione	Ripari	Finestre		
MENDRISIO (CAPOLAGO)	X		X	700'000	
COMANO	X	X	X	800'000	
CUREGLIA	X	X	X	1'050'000	
GORDOLA			X	1'750'000	
LAMONE	X		X	800'000	
Totale				5'100'000	^{*)} ca. 1 milione di fr.

^{*)} L'ammontare finale del sussidio sarà determinato sul consuntivo delle opere.

¹ Per questioni legate al credito messo a disposizione dalla Confederazione, si è deciso per questo primo accordo di considerare solo metà progetto di Balerna.

² Per questioni legate al credito messo a disposizione dalla Confederazione, si è deciso per questo primo accordo di considerare, per il progetto di Locarno, solo il tratto della P13 che va dal confine con Muralto fino alla rotonda di Piazza Castello.

6.1.2 Risanamento strade comunali

Anche il risanamento delle strade comunali rientra nell'ambito degli accordi programmatici. La Confederazione, infatti, partecipa anche al finanziamento del risanamento di queste strade. Compete al Comune procedere, a sue spese, all'esecuzione delle misure di risanamento, che potranno essere eseguite in collaborazione con il Cantone. Il Cantone si assume il costo totale per l'allestimento dei progetti di risanamento, valutato in **ca. 0.4 milioni di fr., oggetto di questo credito quadro**, da investire nel periodo 2012-2015 per l'elaborazione di studi fonici preliminari per le strade comunali.

6.1.3 Risanamento strade principali

Anche per queste strade occorre iniziare a pianificare il loro risanamento fonico per rispettare i termini di legge. Da una stima preliminare si ritiene opportuno richiedere complessivamente la somma di **0.7 milioni di fr. per il risanamento delle strade principali, oggetto di questo credito quadro**. Questa somma sarebbe da destinare in via prioritaria al risanamento della strada principale di Caslano, il cui progetto è già in fase avanzata e all'elaborazione del progetto di risanamento fonico della strada principale nel Comune di Ronco sopra Ascona, dove recentemente è stato allestito il catasto dei rumori, sulla base del quale si potrebbe procedere con un risanamento fonico in tempi brevi.

6.1.4 Ricapitolazione

Il credito quadro di fr. 12'000'000.- è riassunto nella tabella seguente, in base ai progetti passati in rassegna precedentemente nei cap. 6.1.1-6.1.4.

OGGETTO	RICHIESTA (in mio).	CONTRIBUTI CH (in mio)
Accordi programmatici 2008-2011 "altre strade"	5.8	1.15 ⁽¹⁾
Accordi programmatici 2012-2015 "altre strade"	5.1	1.03 ⁽¹⁾
Studi di risanamento strade comunali	0.4	0.00 ⁽²⁾
Risanamento strade "principali"	0.7	0.00 ⁽³⁾
TOTALE	12.0	2.18

⁽¹⁾ Il contributo federale totale inerente i risanamenti fonici delle "altre strade" da dedurre è valutabile in 2.18 milioni di fr. Il contributo per l'accordo 2008-2011 al 31.12.2011 è stato interamente versato.

⁽²⁾ Per gli studi di risanamento delle strade comunali non vengono al momento richiesti sussidi specifici, che saranno richiesti in una successiva fase.

⁽³⁾ I contributi federali inerenti il risanamento delle strade cantonali "principali" sono invece integrati nel "contributo globale" che la Confederazione versa al Cantone per le strade principali.

7. PROGRAMMA OPERATIVO

In considerazione dei risultanti dalle valutazioni preliminari eseguite, si propone, per il periodo 2012-2015, il seguente programma operativo (per maggiori dettagli rimandiamo al messaggio): ottimizzazione, pubblicazione ed esecuzione dei 7 progetti riguardanti le "altre strade" oggetto del primo accordo programmatico 2008-2011; e di 5 progetti di risanamento fonico per le "altre strade" riguardanti il secondo accordo programmatico 2012-2015. Elaborazione degli studi di risanamento per una serie di principali Comuni che presentano strade comunali bisognose di risanamento. Elaborazione di progetti di risanamento per le strade principali in alcuni comuni. Gli interventi proposti nel programma operativo non dovrebbero avere ripercussioni sull'effettivo del personale per il periodo 2012-2015. La scrivente Commissione ha preso inoltre atto che la presente proposta di

credito quadro è conforme alle Linee direttive 2012-2015 (vedi scheda n. 5 "Ambiente e risorse").

8. CONSIDERAZIONI DELLA COMMISSIONE DELLA GESTIONE E DELLE FINANZE E CONCLUSIONI

La Commissione della gestione e delle finanze è consapevole della gravità della situazione esistente nel Cantone Ticino per quanto concerne l'inquinamento fonico e i ritardi cumulati. Ha preso atto delle misure previste nel catasto dei rumori, giungendo alla conclusione che è importante di fornire un segnale forte e tangibile verso la popolazione e l'autorità federale, un segnale che indichi che, con lo stanziamento di questo credito quadro, il Cantone prende in seria considerazione la problematica. Tale risposta permetterà di intraprendere tutti i passi necessari per la concretizzazione dei risanamenti fonici rispettando – nel limite del possibile, visti i ritardi cumulati – il termine del 31 marzo 2018 fissato dall'OIF, termine già prorogato. Le proposte e le misure contemplate nel presente credito quadro 2012-2015 di 12 milioni di fr. rispondono quindi a effettive esigenze e sono conformi a quanto richiesto dall'OIF. La Commissione ha pure preso atto che non vi sono conseguenze sull'effettivo del personale, in quanto per far fronte alle necessità si intende operare appoggiandosi su professionisti esterni. Alla luce di quanto esposto in precedenza, si ritiene altresì determinante l'approvazione della presente richiesta di credito quadro, altrimenti non sarà possibile concretizzare i principali risanamenti fonici delle strade cantonali e comunali entro il termine fissato dall'OIF e ottemperare agli impegni presi con la firma dell'accordo programmatico. Un ulteriore differimento dei tempi di attuazione da parte del Cantone potrebbe avere ripercussioni sui futuri finanziamenti federali, in quanto dal 2018 i sussidi federali non saranno più stanziati dalla Confederazione (art. 21 OIF), nonostante resti l'obbligo di risanamento (art. 13 OIF). Pur consapevoli della difficile situazione finanziaria del Cantone nei prossimi anni e considerato che questi crediti sono già iscritti nelle Linee direttive 2012-2015 (scheda n. 30) e nel Piano finanziario (settore 52, posizione 526), la Commissione della gestione e delle finanze è dell'opinione che la perdita dei sussidi federali comporterebbe un ulteriore aggravio finanziario per il Cantone, in quanto la situazione dell'inquinamento fonico nel Cantone non permette, di fronte ai vincoli imposti dall'OIF, ulteriori differimenti.

* * * * *

Sulla scorta di queste considerazioni, e preso atto del consenso politico raccolto con il rapporto sul messaggio n. 6629 della Commissione della legislazione volto a modificare la LaLPAmb, che rappresenta la base giuridica per questo credito quadro, la Commissione della gestione e delle finanze invita il Gran Consiglio ad approvare il presente rapporto e il disegno di decreto legislativo annesso al messaggio governativo.

Per la Commissione gestione e finanze:

Walter Gianora, relatore
Bacchetta-Cattori - Badasci - Bignasca A. - Brivio -
Caimi (con riserva) - Chiesa - Foletti - Guidicelli -
Kandemir Bordoli - Lurati S. - Savoia