

Rapporto

numero

6779 R

data

14 maggio 2013

Dipartimento

TERRITORIO

Concerne

della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio 9 aprile 2013 concernente lo stanziamento di un credito di fr. 3'215'031.- per il sussidio della delocalizzazione di parte delle Aziende presenti nella zona industriale di Preonzo, nel Comune di Preonzo

1. PREMESSA

Con questo messaggio si affronta un terreno relativamente nuovo per quel che riguarda l'attività dello Stato nella promozione dell'economia secondo le modalità riconosciute in un'economia di mercato, ossia attraverso la creazione delle condizioni quadro affinché essa possa svilupparsi in un contesto favorevole. Condizioni quadro che contemplano la disponibilità di territorio adeguato e sicuro, l'esistenza delle comunicazioni (intese in senso lato, da quelle fisiche a quelle virtuali), l'allacciamento a fonti di energia sicure, la certezza del diritto, la disponibilità di collaboratori formati, la collaborazione tra parti sociali, l'equilibrio della fiscalità e altro ancora. Si deve pertanto supporre che, sia pure in un'economia di mercato, lo Stato debba intervenire anche per favorire il ripristino delle condizioni quadro, qualora le stesse venissero a cadere per eventi indipendenti dalla volontà degli operatori economici che si sono impegnati nella creazione e nello sviluppo di imprese sulla scorta delle condizioni quadro esistenti e che operano certamente per il proprio interesse ma anche nell'interesse generale di una regione e della sua economia.

L'intervento dello Stato si manifesta pertanto in modo del tutto ovvio in occasione di eventi catastrofici naturali – quali ad esempio inondazioni, frane e valanghe – in modo sussidiario rispetto alle coperture assicurate agli enti privati dalle assicurazioni. Esso avviene per ripristinare le condizioni quadro per l'attività economica di una regione.

L'intervento prospettato nel messaggio oggetto dell'esame della Commissione della gestione e delle finanze può essere dunque considerato solo relativamente nuovo, inserendosi di per sé proprio nel quadro della normale risposta dello Stato a eventi naturali per lo più a carattere imprevedibile. Esso rientra anche nel quadro normale di un'attività di prevenzione che lo Stato esercita su tutto il territorio cantonale, attraverso l'individuazione delle zone di pericolo, il loro monitoraggio, lo studio di misure di prevenzione e, laddove possibile, dopo aver fatto un bilancio anche economico di rischi e di opportunità, la loro progettazione esecutiva e la realizzazione. Realizzazione che avviene di solito, come capita nel caso in esame, con la partecipazione di tutti e tre i livelli istituzionali del nostro Stato, ossia Confederazione, Cantone e Comuni, oltre che dei privati interessati, che nella circostanza si assumono il 30% delle spese: basta pensare ad esempio alle attività dei consorzi di prevenzione e manutenzioni idrici nelle varie regioni del Cantone. La novità consiste semmai nel fatto che l'intervento avviene, perlomeno in parte, in forma proattiva, per ovviare a danni che potrebbero essere più gravosi sotto il profilo finanziario se lo stesso fosse rinviato e qualora si ripetessero, in forma più rilevante di quanto finora

avvenuto, gli eventi che hanno promosso il messaggio in esame e la relativa richiesta di credito del relativo decreto legislativo.

Sotto il profilo strettamente giuridico, questi principi sono interpretati dalla Legge federale sulle foreste del 4 ottobre 1991 e dalla relativa Ordinanza come meglio si dirà in seguito.

2. ANTEFATTI

La tabella che segue espone gli aspetti geologici, protettivi, pianificatori e imprenditoriali (date d'insediamento delle aziende) rilevabili dal messaggio stesso.

Anno	Eventi geologici	Interventi protettivi	Interventi pianificatori*	Insedimenti imprenditoriali
1702	Frana che seppellisce l'antico villaggio di Preonzo	Ricostruzione altrove del villaggio		
1960 ca.				Petrolchimica SA
1966				Carrozzeria Della Cassina SA
1968				Genazzi&Artioli SA
1990	Segnalazione della presenza di una fessura			
1991		Inizio del monitoraggio manuale		
1993			Esame preliminare del PR	
1995			Approvazione del PR con indicazione di zone di pericolo nella zona industriale	
1996			Approvazione di gran parte della zona industriale prima sospesa	
1997		Installazione di 5 estensimetri		
1998	Inizio dell'accelerazione dei movimenti	1.a evacuazione	Reintegro anche della zona ancora sospesa, modifica delle indicazioni relative alle zone di pericolo	
1999		Primo vallo di contenimento		
2001				
• Giu.	• Prima colata di detriti	• .		
• Lu.	• Seconda colata	•		
2002	Crollo di 150'000 mc	2.a evacuazione	Il DT avvisa il Comune che occorre impedire l'aumento del rischio con nuovi insediamenti	
• 08.05		Ampliamento del vallo di protezione		
2004				Premel SA
2005		Inizio dei rilievi con radar interferometrico		
2009		Costituzione del GL anche per studiare la delocalizzazione		
2010				
• 03.05	• Accelerazione dei movimenti	• Posa di un teodolite robotizzato		
• 09.05	• Crollo di 30'000 mc	• 3.a evacuazione		
2011			Il CdS approva il Piano delle zone di pericolo della zona industriale	
2012				
• 15.05	• Crollo di 300'000 mc.	Seconda campagna di rilevamenti con radar interferometrico		
• 09.06	• Colate di detrito			
• 24.09	• Colate di detrito			

*sintesi dal messaggio: per indicazioni precise si rimanda allo stesso.

A complemento della tabella, in particolare della colonna degli interventi protettivi, e per valutarne i riflessi finanziari sono ripresi di seguito dal messaggio anche gli oneri sostenuti per tali interventi.

Occorre tuttavia subito precisare che gli interventi protettivi e di premunizione effettuati finora non sono funzionali unicamente alla salvaguardia della zona industriale, ma riguardano anche opere pubbliche, quali la strada cantonale, preesistente alla definizione della zona industriale, nonché dell'autostrada, che potrebbe sicuramente essere interessata, sia pure probabilmente solo marginalmente, da uno scoscendimento di grosse dimensioni, considerato che in quota vi è una massa giudicata instabile uguale se non superiore a quella già franata a valle, che potrebbe anche raggiungere, malgrado le opere di contenimento già fatte, perlomeno il campo stradale cantonale.

Pur senza che il messaggio lo espliciti, vi è da presumere che i costi rilevabili in esso si riferiscano a investimenti, ritenuto che vi sono comunque spese di gestione non quantificate in modo esplicito, legate all'attività corrente dei servizi cantonali che si occupano delle problematiche idrogeologiche. Le uscite esposte nel messaggio risultano dalla tabella che segue.

Anno	Oggetto	Uscita			
		Totale	CH	TI	Comune
1997-2012	Monitoraggi	1'023'000	478'000	342'000	203'000
	Premunizioni	3'271'000			
1999	• Bacino sup., briglia, bacino inf.			355'000	
1999-	• Ripristino del bacino			550'000	
	• Ampliamento del bacino, briglia, valli			2'366'000	
	Totale	4'294'000			

Dal messaggio, lacunoso al riguardo, non appare se i costi di premunizione sono stati assunti interamente dal Cantone o se vi sia stata un'analogia ripartizione tra Confederazione, Cantone e Comune come quella per l'uscita relativa al monitoraggio. Sull'arco di 16 anni sono dunque stati investiti oltre 4 milioni di franchi per opere di monitoraggio e di premunizione – 270'000 franchi all'anno in media – che, come già detto, non riguardano solo la messa in sicurezza della zona industriale ma anche quella della strada cantonale e dell'autostrada.

3. NEL MERITO

3.1 Aspetti generali

La valutazione comparata di quanto esposto con dovizia di particolari nella parte introduttiva del messaggio può suscitare qualche interrogativo sulle scelte pianificatorie adottate nel corso degli anni. Dall'assenza iniziale di qualsiasi interrogativo al momento del primo insediamento, agli interrogativi che il Dipartimento prima e il Consiglio di Stato poi sembrano pur aver avuto in seguito, certamente sulla scorta delle indicazioni di carattere tecnico ricevute dai servizi. Interrogativi superati al momento in cui, nel 1998, la zona industriale è stata in pratica totalmente reintegrata, per poi arrendersi alle evidenze dei fatti perlomeno dal 2002 in avanti, non senza aver registrato, nel 2004 un ulteriore insediamento.

Nelle varie circostanze in cui il Consiglio di Stato ha preso le sue decisioni, il pendolo della valutazione tra rischi e opportunità è oscillato da una parte e dall'altra in modo non

risolutivo, anche perché gli aspetti economici in gioco per il Comune e per il Cantone stesso non erano certo insignificanti. È certamente anche molto più facile, ora che gli effetti parziali dello scoscendimento – di una metà circa della massa instabile – appaiono in tutta la loro evidenza, senza peraltro aver creato eccessivi danni alle cose e nessuno alle persone, tirare conclusioni e formulare giudizi.

La Commissione della gestione e delle finanze non intende pertanto dare una valutazione di quanto capitato nel passato, anche perché dovrebbe riportarsi allo stato delle conoscenze di carattere geologico in cui sono state prese determinate decisioni e, come già detto, al saldo tra rischi e opportunità, soprattutto di carattere finanziario. Osserva peraltro che questo saldo tra costi e benefici sembra risultare ancora positivo e che, nella valutazione, devono essere considerate anche le opere d'interesse pubblico, in particolare la strada cantonale, l'esigenza della cui protezione è indiscussa.

Per quel che riguarda ora il progetto di delocalizzazione a titolo volontario di alcune aziende che hanno la sede nella zona industriale e il sostegno finanziario che si intende accordare loro da parte del Cantone e della Confederazione per questa delocalizzazione, la Commissione, come già detto in ingresso, ritiene che esso rientri nelle iniziative dello Stato per assicurare e poi anche mantenere le condizioni quadro per lo sviluppo delle attività economiche quando le stesse sono interrotte, come in questo caso, da eventi naturali non facilmente prevedibili. Si tratta di iniziative peraltro codificate in modo esplicito, anche se il messaggio non ne fa menzione alcuna, sin dal 1991 nella Legge federale sulle foreste. Lo spostamento di edifici da zone di pericolo è esplicitamente previsto, come si dirà ancora, fin dal 1992 nell'Ordinanza di applicazione. Pertanto, in linea di principio, la Commissione vi è favorevole.

3.2 Aspetti istituzionali

Come già anticipato in ingresso, l'intervento di ripristino delle condizioni-quadro della disponibilità di territorio sicuro per lo svolgimento di un'attività economica dovrebbe avvenire sulla falsariga delle altre opere di premunizione idrogeologiche, con la partecipazione di tutti i livelli istituzionali e, beninteso, anche dei privati, nella misura del 30%.

Nella fattispecie resta escluso dalla partecipazione ai costi di delocalizzazione il Comune, anche perché il Comune ha avuto costi di infrastrutturazione della zona industriale che ora, a dipendenza delle delocalizzazioni, diminuiscono di significato e pertanto costituiscono una perdita dell'investimento fatto. Inoltre difficilmente si può dare una ragione per un contributo del Comune ad aziende che lasciano il suo territorio e pertanto non producono più alcun introito per lo stesso. A tal punto che anche il Comune viene indennizzato per la quota parte di investimento già effettuata nelle infrastrutture a vantaggio delle aziende che ora delocalizzano; queste ultime, a loro volta, vengono pure indennizzate per il contributo di miglioria dato alla realizzazione di tali infrastrutture.

Dal messaggio risulta che la Confederazione parteciperà all'indennizzo nell'ambito della categoria dei progetti singoli per le opere di protezione con un sussidio pari al 45% dei costi riconosciuti, senza tuttavia indicarne minimamente la base legale. Quest'ultima è costituita in via generale dall'art. 19 della Legge federale sulle foreste¹ del 4 ottobre 1991, come già indicato in precedenza. Più precisamente, la delocalizzazione da una zona di pericolo è considerata come misura applicabile per la protezione della vita o dei beni

¹ Se la protezione della vita umana o di beni materiali considerevoli lo esige, i Cantoni provvedono alla sicurezza delle zone di stacco di valanghe e delle zone soggette a scoscendimento di terreno, erosione o cadute di pietre, come pure ad indicare il corso dei torrenti in foresta. Per quanto possibile sono utilizzati metodi rispettosi della natura.

materiali dall'art. 17 cap. 1 lett. f dell'Ordinanza federale sulle foreste, del 30 novembre 1992, secondo cui «*La premunizione di zone soggette a catastrofi naturali comprende ... spostamento d'edifici ed impianti minacciati in luoghi sicuri*». Gli aiuti finanziari, compreso il limite del 45% dei costi riconosciuti e la procedura per beneficiarne, sono regolati dagli art. 39 e segg. dell'Ordinanza.

Per quel che riguarda il Cantone, la Legge cantonale sulle foreste, del 21 aprile 1998, prevede all'art. 1, cpv. 2, di applicare e completare la legislazione forestale federale. Al Titolo III, protezione dai pericoli naturali e dagli incendi, l'art. 16 e in particolare l'art.17 (Interventi urgenti)², cpv. 1, riprendono le normative federali e così gli art. 30 e segg.

3.3 Aspetti finanziari

L'indennità corrisposta si basa su:

- a) perizia di stima dello stabile esistente, nel caso di un'azienda proprietaria;
- b) costi di demolizione (IVA compresa);
- c) imprevisti per la demolizione, compresi onorari diversi;
- d) onorari per nuova progettazione (IVA compresa).

Il messaggio illustra in dettaglio le basi di calcolo adottate per ogni singolo caso e il contributo atteso sulla base di preventivi di massima, che contemplano anche le spese per eventuali demolizioni. Per questi dettagli si rinvia dunque al messaggio.

Il riepilogo dei contributi e della parte a carico delle aziende (in un caso del Comune) è riproposto (importi arrotondati) nella Tabella che segue, ripresa dalle indicazioni del messaggio.

Azienda	Nuova sede	Sussidio cantonale	Sussidio federale	Totale TI + CH	Azienda
Artisa Group Holding SA	Castione	2'075'325	3'735'585	5'810'910	2'490'390
Della Cassina SA	Cresciano	714'900	1'286'820	2'001'720	857'880
Premel SA	Carasso (Bellinzona)	37'873	68'172	106'045	45'448
Comune di Preonzo	-	220'043	396'077	616'120	264'051
Gerre SA Locarno	-	166'890	300'402	467'292	200'268
Totale		3'215'031	5'787'056	9'002'087	3'858'037

3.4 Aspetti operativi

Appare del tutto corretto che, per quel che riguarda i lavori di demolizione da commissionare da parte delle aziende che delocalizzano, debba essere osservata la Legge sulle commesse pubbliche come indicato nel messaggio.

La Commissione condivide anche le condizioni poste per entrare al beneficio dei sussidi per la delocalizzazione, in particolare l'esigenza che l'azienda interessata resti insediata sul territorio cantonale.

Per contro non appare sostenibile quanto indicato nel messaggio relativo al versamento di un importo pari al 50% del montante totale del sussidio già al momento della crescita in giudicato della licenza edilizia per la costruzione della nuova sede aziendale. Intanto quanto affermato nel messaggio non è per niente congruente con il dispositivo del Decreto

² In caso di evento pericoloso in corso il Comune, sentito il Consiglio di Stato, decide prontamente tutte le misure di protezione e ripristino necessarie.

legislativo, il cui articolo 4 enuncia che «*i sussidi saranno versati in base alle liquidazioni debitamente approvate dalla Sezione forestale e saldate*». Inoltre l'indicazione di procedura che appare nel messaggio appare contraria alle disposizioni della Legge sui sussidi cantonali, del 22 giugno 1994, art. 14, in quanto il versamento di acconti avviene comunque, secondo il cpv. 2, «*in funzione dello stadio di adempimento del compito*», che certo non si può dire avanzato al momento della crescita in giudizio della licenza di costruzione. Ciò non toglie che il Cantone possa applicare una politica di sollecito versamento di acconti sui contributi man mano che il compito, ossia la realizzazione della nuova sede è in corso, così da evitare eccessivi oneri per interessi sui crediti di costruzione alle aziende che delocalizzano. Quella che appare un'incongruenza deve dunque essere chiarita dal Governo nel dibattito parlamentare, poiché il messaggio rappresenta pur sempre una chiave interpretativa del decreto legislativo.

4. CONCLUSIONI

Tenuto conto di quanto precede, la Commissione della gestione e delle finanze, pur non avendo rinunciato a porsi qualche interrogativo sugli antefatti che hanno condotto alle proposte del messaggio in esame, ritiene che vi siano premesse ragionevoli per la concessione dei sussidi alla delocalizzazione in quanto:

- a) la messa a disposizione di territori sicuri per l'insediamento e lo sviluppo imprenditoriale è una delle condizioni-quadro che lo Stato deve promuovere;
- b) le misure per la ricostruzione di queste condizioni-quadro in caso di eventi naturali imprevedibili in tutti i loro effetti ne è la logica conseguenza;
- c) il ripristino di condizioni adeguate per attività imprenditoriali mediante lo spostamento di edifici da zone in pericolo è previsto dalla legislazione federale e da quella cantonale che la applica e la completa;
- d) le condizioni poste per il versamento di sussidi ai fini dello spostamento di aziende dalle zone di pericolo nella zona industriale di Preonzo risultano adeguate.

Considerando l'importante sforzo finanziario dell'Ente pubblico, si auspica da parte delle aziende una particolare sensibilità sociale.

Per quanto precede, la Commissione propone al Parlamento l'accettazione del decreto legislativo così come proposto.

Per la Commissione gestione e finanze:

Christian Vitta, relatore

Bacchetta-Cattori (con riserva) - Badasci - Bignasca A. -

Brivio - Caimi - Chiesa - Dadò (con riserva) - Foletti -

Garobbio - Gianora - Guerra - Guidicelli (con riserva) -

Kandemir Bordoli - Lurati S. - Solcà