

Messaggio

numero **4712**
data **19 dicembre 1997**
dipartimento **Territorio**

Osservazioni del Consiglio di Stato ai ricorsi inoltrati dai Comuni di:

Breganzona l'8 settembre 1997, rappresentato dal rispettivo Municipio
Grancia il 10 settembre 1997, rappresentato dal rispettivo Municipio
Paradiso il 15 settembre 1997, rappresentato dal rispettivo Municipio
Viganello il 21 agosto 1997, rappresentato dal rispettivo Municipio
Bedano, Bironico, Camignolo, Isonne, Medeglia, Mezzovico-Vira, Rivera, Sigirino e
Torricella-Taverne il 15 settembre 1997, rappresentati dai rispettivi Municipi,
patrocinati dall'avv. Luca Beretta Piccoli, Studio legale Respini Rossi & Beretta Piccoli

contro:

la risoluzione (n. 3623) del 15 luglio 1997 con la quale il Consiglio di Stato ha approvato la quota di ripartizione comunale dei costi di realizzazione delle opere comprese nella prima fase attuativa del Piano dei trasporti del Luganese (PTL), intimata agli 87 Comuni del comprensorio del PTL l'8 agosto 1997.

I. IN FATTO

1. Il 17 dicembre 1990 questo lodevole Gran Consiglio ha ratificato la convenzione per l'istituzione di una Commissione intercomunale dei trasporti del Luganese (CT), il cui scopo è quello di formulare, in collaborazione con l'Autorità cantonale, la proposta di Piano dei trasporti del Luganese (PTL).

Si rileva che detta Commissione aveva già proceduto nel dicembre 1989 ad una prima consultazione di tutti i Comuni ed Enti interessati sui problemi da affrontare.

2. Nel settembre 1991 ha proceduto ad una seconda consultazione sul Rapporto intermedio degli indirizzi del Piano dei trasporti del Luganese.

Essa ha permesso di formulare una proposta quadro di potenziamento delle reti e dei sistemi di trasporto nel comprensorio interessato.

3. Nel giugno 1993 ha svolto una terza consultazione che ha permesso di recepire una serie di raccomandazioni utili al consolidamento definitivo del Pian.

4. Sulla scorta di questi documenti, la Commissione ha approvato in data 10 dicembre 1993 la proposta di Piano dei trasporti del Luganese. Il Piano è pure stato accolto da questo lodevole Gran Consiglio con Decreto legislativo del 21 giugno 1994 (Messaggio n. 4223 del 2.3.1994), che liberava un credito per la progettazione delle opere prioritarie.

5. Questa impostazione è stata poi ulteriormente concretizzata con il Decreto legislativo del 6 marzo 1995 (Messaggio n. 4343 del 21.12.1994) concernente lo stanziamento di un primo credito quadro di 108,9 milioni di franchi per preinvestimenti a favore delle opere e degli interventi prioritari previsti dal PTL.

6. Per quanto attiene alle modalità di finanziamento del Piano, nel mese di maggio del 1993 la CT ha incaricato l'Istituto di ricerche economiche (IRE) di proporre la chiave di riparto intercomunale degli oneri d'investimento del PTL a carico di tutti i Comuni sulla

base di criteri oggettivi e metodologicamente fondati.

L'IRE ha presentato il proprio rapporto nell'ottobre del 1993.

7. Questo documento, unitamente alle relative Note di sintesi del 26 gennaio 1995, è stato messo in consultazione nei Comuni dal 30 gennaio al 5 maggio 1995. Le osservazioni emerse dalla consultazione sono state esaminate dalla CT e sono state oggetto di intense trattative con lo Stato.

8. La CT ha approvato la chiave di riparto definitiva il 29 febbraio 1996 e ha trasmesso al Cantone l'istanza per il suo consolidamento politico e giuridico in data 25 marzo 1996. Contemporaneamente la CT trasmetteva ai Comuni le risposte alle osservazioni espresse in consultazione.

9. Con risoluzione n. 3623 del 15 luglio 1997 lo scrivente Consiglio approvava la quota di ripartizione comunale dei costi di realizzazione delle opere comprese nella prima fase attuativa del Piano dei trasporti del Luganese.

10. Impugnata la decisione dello scrivente Consiglio del 15 luglio 1997, avvalendosi della facoltà data loro in virtù dell'art. 11 cpv. 4 della Legge cantonale sul coordinamento pianificatorio e finanziario in materia di infrastrutture e servizi di trasporto (in seguito abbreviata LCPF), conformemente alla procedura di cui agli articoli 75 e segg. della Legge di procedura per le cause amministrative, i Comuni di Breganzona, Grancia, Paradiso, Viganello e congiuntamente Bedano, Bironico, Camignolo, Isonne, Medeglia, Mezzovico-Vira, Rivera, Sigirino, Torricella-Taverne hanno interposto ricorso a questo lodevole Gran Consiglio.

II. IN DIRITTO

A. IN ORDINE

La legittimazione attiva dei Comuni ricorrenti non è contestata.

Nel merito del ricorso interposto dal Comune di Viganello si osserva che lo stesso è stato erroneamente indirizzato allo scrivente Consiglio. Ora, in virtù dell'art. 4 LPAm. esso viene trasmesso d'ufficio a questo lodevole Gran Consiglio.

B. NEL MERITO

CONSIDERAZIONI GENERALI

1. In data 12 marzo 1997 è entrata in vigore la nuova Legge cantonale sul coordinamento pianificatorio e finanziario in materia di infrastrutture e di servizi di trasporto.

L'idea centrale di questo testo di legge è quella di unificare in un unico testo la pianificazione direttrice e di indirizzo delle vie di comunicazione, come pure la politica dei trasporti in generale. Questa novella legislativa (art. 10 e 11) permette in particolare di fissare o imporre un sistema unico di finanziamento per le opere previste dal piano dei trasporti regionale, è quindi possibile:

- coinvolgere nella copertura dei costi di elaborazione e di attuazione del Piano regionale dei trasporti **tutti** i Comuni situati nel comprensorio di studio. Essi, in modo solidale, garantiscono il sostegno indispensabile soprattutto nella fase realizzativa delle opere contemplate nel piano;

- determinare un **tasso di contribuzione unico** per tutte le opere previste, nella fattispecie 15% dell'importo globale.

Giusta l'art. 11 cpv. 1 e 3 della legge, spetta allo scrivente Consiglio fissare la quota globale del contributo a carico dei Comuni, come pure, in caso di mancato accordo, fissare la ripartizione interna di tale quota tra i Comuni stessi (art. 11 cpv. 2).

Come si può desumere dal capoverso 2 del precitato disposto, la chiave di riparto fa oggetto di una procedura di negoziazione coordinata dalla CT. Appare evidente pertanto che, trattandosi appunto di un processo negoziale, lo scrivente Consiglio, nella fissazione della chiave di riparto interna, gode di un ampio potere di apprezzamento. Ciò al fine di salvaguardare, in caso di opposizioni di singoli Comuni, il processo negoziale già effettuato. (Borghesi-Corti, Compendio di procedura amministrativa ticinese, Lugano, 1997 ad art. 61 pag. 319, DTF 119 Ib 452, 104 Ia 206).

In quest'ottica, è pertanto utile far rilevare che la chiave qui proposta è stata discussa ed accolta dalla larga maggioranza dei Comuni (74 su 87) facenti parte del Piano dei trasporti del Luganese.

2. L'attuazione delle opere del PTL è prevista per fasi. Il programma di realizzazione della prima fase (comprendente le fasi d'indagine, di progettazione e d'acquisizione terreni) si estende sull'arco di 15 anni e prevede investimenti per 800 mio. di franchi.

La decisione impugnata dai Comuni ricorrenti fa riferimento al Decreto legislativo del 21 giugno 1994 concernente lo stanziamento di un primo credito quadro per preinvestimenti a favore delle opere e degli interventi prioritari previsti dal PTL e sulla decisione della CT del 29 febbraio 1996 che definiscono un primo programma attuativo, per i primi 10 anni, per un importo preventivato di 500 mio. di franchi. Tale onere si suddivide tra Confederazione, Cantoni e Comuni. Questi ultimi ne assumono il 15% (75 milioni di franchi).

3. Il PTL, quale strumento quadro di pianificazione, nel rispetto degli obiettivi generali del Piano Direttore Cantonale e dei dettati del Piano di Risanamento dell'Aria, si prefigge di migliorare le condizioni di mobilità e l'assetto territoriale nella regione. Lo scopo è di incidere efficacemente sugli aspetti della mobilità regionale promuovendo una completa integrazione dei servizi di trasporto pubblici e privati.

In questo contesto la premessa strategica fondamentale è lo sviluppo di un sistema dei trasporti basato da una parte sull'integrazione, il coordinamento, la promozione selettiva dei diversi vettori di trasporto individuali e pubblici in funzione delle loro caratteristiche e potenzialità e, dall'altra sulla realizzazione di nodi di interscambio (come evidenziato a pag. 6 della Risoluzione CT del dicembre 1993 che approva la proposta di PTL).

Concepito in un'ottica regionale, grazie alla sua definizione di "sistema di trasporto integrato", il PTL porta benefici a tutta la regione. Una qualsiasi infrastruttura realizzata nell'ambito del Piano torna a beneficio di ognuno dei Comuni appartenenti al comprensorio del PTL, indipendentemente dall'ubicazione della stessa. In altri termini, osservando l'esistenza di una fitta rete di spostamenti nella regione, risulta chiaro che tale territorio, nel caso specifico della mobilità, deve essere considerato come un organismo unico, all'interno del quale esistono parti distinte, i Comuni, con compiti definiti e da definire, ma che possono svolgere le loro peculiari attività al meglio, unicamente se messe direttamente in relazione con gli altri settori.

Sulla base di tali premesse (peraltro non messe in discussione neppure dai ricorrenti stessi, fatta eccezione per il Comune di Breganzona) si è optato per un sistema di finanziamento che prevede una quota di contribuzione unica per tutte le opere e il coinvolgimento finanziario dei Comuni in funzione dei loro interessi e della loro capacità finanziaria.

4. Nel mese di maggio del 1993, la CT ha incaricato l'IRE di elaborare la chiave di

riparto intercomunale degli oneri d'investimento della prima fase del Piano sulla base di criteri oggettivi e metodologicamente fondati.

Il relativo rapporto dell'ottobre 1993, unitamente alle Note di sintesi del 26 gennaio 1995, sono stati posti in consultazione dei Comuni interessati dal PTL durante il mese di febbraio 1995, riscontrando un largo consenso tra gli 87 Comuni del comprensorio.

Tale proposta prevede che i singoli Comuni siano chiamati a partecipare alla spesa globale a loro carico (15% di 500 mio. di franchi) con quote (QR) proporzionali al traffico generato ed ai benefici loro derivanti dall'utilizzo delle infrastrutture, tenuto conto della loro capacità contributiva.

Le QR di ogni Comune, sono definite dai due indicatori seguenti:

- la parte di generazione/attrazione di mobilità imputabile ad ogni Comune (QM);
- la capacità finanziaria di ogni Comune (CF).

Il primo indicatore, definito sulla base degli indici di mobilità sistematica (IMS) e non sistematica (IMNS), tiene conto dei flussi pendolari, delle distanze, della popolazione residente, dei pernottamenti turistici e dei posti di lavoro. Esprime per ogni Comune la sua capacità di saper generare e attrarre mobilità rispetto a quella media degli 87 Comuni del PTL.

Il secondo, è costituito dal coefficiente di partecipazione così come definito dall'art. 5 della Legge sulla compensazione intercomunale (nella forma standardizzata).

In sintesi, la quota a carico di ogni singolo Comune è determinata sulla base della seguente formula:

che nel dettaglio figura come segue:

Legenda:

i: Comune;

87: numero dei Comuni appartenenti al comprensorio del PTL

QRi: quota ripartizione oneri per singolo Comune;

QM_i: quota di mobilità per singolo Comune;

IMS_i: indice di mobilità sistematica per singolo Comune;

IMNSi: indice di mobilità non sistematica per singolo Comune;

CFi: capacità finanziaria per singolo Comune;

CPi: coefficiente di partecipazione (secondo l'art. 5 Legge sulla compensazione intercomunale);

in questa forma standardizzata dell'indice, il CP medio degli 87 Comuni del PTL = 1.

RISPOSTE AI SINGOLI RICORSI

1. Osservazioni al ricorso inoltrato dal Comune di Breganzona

- Ad 2) pag. 2

Il Comune è dell'avviso che parecchie opere possano essere ridimensionate

Le opere di prima priorità sono state individuate dalla CT e messe in consultazione nei Comuni interessati nell'ambito del Progetto di Proposta del PTL nel dicembre 1993. Esse sono il risultato di un processo di mediazione che ha coinvolto tutte le parti interessate dal PTL. Si rileva, in proposito, che con Decreto legislativo del 21 giugno 1994 questo lodevole Gran Consiglio approvava il Piano così come proposto dalla CT, liberando un credito per la progettazione delle opere ritenute prioritarie. In seguito ribadiva tale impostazione con il Decreto legislativo del 6 marzo 1995 che approvava lo stanziamento di un credito quadro di 108,9 milioni per interventi a favore di tali opere. Al proposito si fa poi notare che queste opere dovranno fare oggetto di ulteriori procedure di approvazione e ciò sulla base delle leggi specifiche (Legge sulle strade, Legge sui trasporti pubblici ecc.). In questi ambiti, i Comuni avranno ancora la possibilità di opporsi alla loro realizzazione, chiedendone, se del caso, il ridimensionamento.

- Ad 3) pag. 2

Il Comune "fa notare che un'opera di interesse generale dovrebbe essere assunta dal Cantone e non essere caricata in parte ai Comuni, salvo per quelli che ne traggono diretti benefici"

Per quanto attiene alla legittimità di coinvolgere i Comuni, in modo solidale, a partecipare al finanziamento di un'opera di interesse regionale si rimanda ai punti 1 e 3 delle Considerazioni generali.

- Ad 1) pag. 3

Il Comune chiede che la base di calcolo debba essere aggiornata ogni anno in base all'ultimo gettito dell'imposta cantonale pubblicato, in modo da tener conto delle variazioni talvolta sensibili

Vista la complessità delle variabili che compongono la QR, e per permettere una pianificazione finanziaria dei Comuni a medio termine, si ritiene corretto aggiornare tale quota ogni tre anni (si rileva a tal proposito che la proposta iniziale prevedeva l'aggiornamento dei dati ogni 5 anni). Tali aggiornamenti sono giustificati quando si rendono disponibili nuovi valori dei parametri più rilevanti e più mutevoli utilizzati nel calcolo o un buon numero di nuovi valori anche se individualmente meno importanti.

Gli aggiornamenti dovrebbero aver luogo l'anno precedente il triennio di contribuzione. Per il decennio di partecipazione finanziaria 1998-2007, tenuto conto del ritardo con cui i dati sono disponibili, gli aggiornamenti delle quote avverrebbero nel modo seguente:

- per il periodo di partecipazione 1998-1999-2000 (luglio 1997): aggiornamento QR tramite aggiornamento di tutte e tre le sue componenti principali:

CP (coefficiente di partecipazione): valori per il biennio 95-96;

IMNS (indice di mobilità non sistematica): popolazione 1995 (fonte: USTAT), pernottamenti turistici: alberghieri 1995, paralberghieri 1993 (fonte: USTAT, questa statistica è stata interrotta nel 1994 dall'Ufficio federale di statistica che l'ha riattivata nel 1996) e posti di lavoro 1995 (censimento federale delle aziende 1995);

IMS (indice di mobilità sistematica): frontalieri 1997 (fonte: USTAT); pendolari 1990 (censimento federale della popolazione 1990);

- per il periodo di partecipazione 2001-2002-2003 (novembre 2000): aggiornamento QR tramite aggiornamento di tutte e tre le sue componenti principali:

CP: valori per il biennio 1999-2000;

IMNS: popolazione e pernottamenti turistici 1999 (fonte: USTAT) e posti di lavoro 1998 (censimento federale delle aziende 1998);

IMS: frontalieri 2000 (fonte: USTAT) e pendolari 1990 (censimento federale della popolazione 1990);

- per il periodo di partecipazione 2004-2005-2006 (novembre 2003): aggiornamento QR tramite aggiornamento di tutte e tre le sue componenti principali:

CP: valori per il biennio 2003-2004;

IMNS: popolazione e pernottamenti turistici 2002 (fonte: USTAT) e posti di lavoro 2001 o 2002 (censimento federale delle aziende la cui data non è ancora definitivamente stabilita);

IMS: frontalieri 2003 (fonte: USTAT) e pendolari 2000 (censimento federale della popolazione 2000);

- per il 2007 (novembre 2006): aggiornamento tramite CP 2005-2006.

La richiesta del Comune (aggiornamento annuale sulla base dell'ultimo gettito d'imposta cantonale) non può tecnicamente essere applicata in quanto il gettito non è un parametro direttamente utilizzato nel calcolo della chiave di riparto: esso vi rientra indirettamente come uno dei fattori che determinano il coefficiente di partecipazione, coefficiente calcolato solo ogni due anni.

- Ad 2) pag. 3

Il Comune chiede inoltre che si valutino i benefici diretti di ogni singolo Comune sostenendo che, a differenza di altri Comuni, la realizzazione del PTL lo tocca solo marginalmente

Al finanziamento del PTL partecipano tutti i Comuni del comprensorio

indipendentemente dall'ubicazione delle diverse opere previste, in funzione dei loro interessi e della loro capacità finanziaria. Il PTL, concepito e definito come sistema di trasporto integrato, porta in effetti benefici a tutta la regione.

A tal proposito, per una risposta più esaustiva, si rimanda ai punti 1 e 3 delle Considerazioni generali.

2. Osservazioni al ricorso inoltrato dal Comune di Grancia

- Ad 1) pag. 2

Il Comune di Grancia sostiene che la quota di ripartizione a suo carico, intimata con la risoluzione n. 3623 dallo scrivente Consiglio, abbia stravolto quanto precedentemente concordato, in modo particolare modificando i parametri relativi alla QR ed alla QM

Innanzitutto si rileva che i parametri di determinazione delle quote non hanno subito alcuna modifica. Si è unicamente provveduto, come previsto, all'aggiornamento dei dati in base ai valori a disposizione più recenti.

L'aggiornamento ha generato un aumento della quota di Grancia da 0.74% a 0.86%, imputabile all'effetto congiunto dei seguenti fattori:

- aumento di frontalieri in entrata a Grancia passati da 152 a 259 (+70%) in controtendenza rispetto all'area PTL che registra invece una diminuzione rilevante (-28%);
- calo del numero di posti di lavoro meno marcato a Grancia che nell'area PTL;
- incremento della forza finanziaria di Grancia che da un CP di 66 punti passa al valore massimo di 70 punti;
- aumento delle differenze di forza finanziaria tra i Comuni dell'area PTL, per cui l'indice (con media=1) dei Comuni con CP massimo (70 punti) cresce da 1.3282 a 1.3393; l'indice di Grancia passa quindi da 1.2523 (quando il rispettivo CP contava 66 punti) a 1.3393 con il nuovo CP.

Si denota, quindi, un rafforzamento del Comune di Grancia rispetto a quelli dell'area PTL. Tendenza confermata pure dall'abbassamento del moltiplicatore d'imposta comunale che passa nel 1996 dal 75 al 70% e che segna un'ulteriore diminuzione al 65% per il 1997.

- Ad 2) pag. 2

Al fine di cautelarsi da eventuali modifiche del tasso di sovvenzionamento da parte della Confederazione, alla luce della precaria situazione economica in cui versano le finanze comunali, il Comune ritiene opportuno fissare un contributo massimo a carico dei Comuni interessati dal PTL

L'art. 10 LCPF prevede che le spese per la realizzazione delle opere siano assunte dal Cantone, dedotti gli eventuali sussidi della Confederazione e partecipazioni di terzi e che i Comuni del comprensorio interessato (nella fattispecie il comprensorio del PTL) siano tenuti a contribuire a tali spese (intese al netto dei contributi federali e di terzi) fino ad un massimo del 50%.

Risulta quindi evidente che se durante la realizzazione del programma intervenissero delle modifiche nella legislazione federale tali da ridurre il tasso di sussidiamento oltre un certo limite (lo scrivente Consiglio ha fissato tale limite al 10% del tasso di

sovvenzionamento valido al 29.02.1996) la partecipazione dei Comuni del comprensorio del PTL dovrà essere oggetto di una nuova trattativa tra il Cantone e la CT.

3. Osservazioni al ricorso inoltrato dal Comune di Paradiso

- Ad II.1) pag. 2

Il Comune contesta la scelta del coefficiente di partecipazione quale indice di capacità finanziaria, *"nonostante fra le righe del rapporto IRE dell'ottobre 1993 si possa intravedere una certa propensione degli autori per l'ICF..."*

Nel rapporto dell'ottobre 1993, l'IRE ha presentato i risultati finali secondo due varianti che si differenziano unicamente per il diverso indice di capacità finanziaria adottato definendole "entrambe plausibili" (p. 5 rapporto IRE). A pagina 8 gli autori ribadiscono che, come ampiamente illustrato al punto 3.4.4, entrambi gli indicatori sono da ritenersi "accettabili".

Ritenuto l'indicatore risorse finanziarie pro capite non idoneo, per tutta una serie di motivi elencati a pagina 28, gli autori definiscono "più idoneo" (rispetto all'indicatore risorse fiscali) l'indice di capacità finanziaria. Al paragrafo seguente (sempre a pagina 28), affermano che pure il coefficiente di partecipazione entra in considerazione ai fini dell'analisi.

Sostanzialmente, l'IRE non ha quindi espresso alcuna preferenza tra le due varianti, prova ne sia che a pagina 29 del rapporto si conclude che pur non considerandoli ottimali, entrambi gli indicatori (ICF e CP) possono essere utilizzati nel calcolo delle quote di ripartizione (QR) come fattori di ponderazione delle quote di mobilità (QM).

Rimanendo quindi un certo margine di negoziazione tra le parti interessate (come pure evidenziato dall'IRE a pag. 5) la scelta tra le due varianti è maturata in seno alla CT ed è stata condivisa dalla netta maggioranza dei Comuni del comprensorio.

L'IRE ha segnalato le principali conseguenze del passaggio dall'ICF al CP (pp. 14-15) e le caratteristiche dei due indicatori (pp. 28-29).

A tal proposito si ripropongono alcune considerazioni:

- il coefficiente di partecipazione CP attenua lo spettro di variabilità dell'ICF, in quanto riporta ad un medesimo livello i valori più elevati (v. tab.1 pag. 10 rapporto IRE). La scelta del CP, quale variante di ponderazione della QM, porta quindi ad un maggior equilibrio degli effetti redistributivi, eliminando le punte estreme.

La quota di ripartizione di ogni Comune (QR) è funzione della sua capacità di generare/attrarre traffico, tenuto conto della sua capacità contributiva. Nel caso specifico, detta quota QR, ottenuta applicando la ponderazione con il CP, risulta superiore all' "interessenza" del Comune (misurata dalla quota di mobilità QM) solo in quei comuni la cui forza finanziaria è chiaramente superiore alla media (trattasi dei primi 29 Comuni del comprensorio in testa alla graduatoria dell'indice di capacità finanziaria, ICF superiore al 110% della media - cfr. tab. 1 pag. 9 rapporto IRE). In tutti gli altri casi, la quota di partecipazione comunale risulta inferiore alla rispettiva quota di mobilità (per due Comuni la QR non varia rispetto alla QM).

Occorre rilevare che la variante ritenuta non penalizza i Comuni finanziariamente più deboli del comprensorio (14 Comuni in coda alla graduatoria dell'indice di capacità finanziaria, ICF inferiore al 70% della media - cfr. tab. 1 pag. 11) per i quali la ponderazione con l'una o l'altra variante porta ad una quota di partecipazione identica se non inferiore a quella ottenuta con la variante di ponderazione con l'ICF.

- Si rileva inoltre che proprio il CP, così come definito dall'art. 5 della Legge sulla compensazione intercomunale, viene generalmente impiegato per determinare l'entità della partecipazione dei Comuni a spese cantonali.

- Ad II.2a) pagg. 5-6

Il Comune contesta la decisione di estromettere dal computo dell'indice di mobilità sistematica i pendolari scolastici in entrata, definendola "soggettiva" e non fondata "su criteri scientifici"

I Comuni che registrano un numero importante di pendolari scolastici provenienti da altri Comuni sono essenzialmente quelli sul cui territorio sono situate le scuole medie cantonali, ovvero una decina di Comuni (i Comuni che ricevono oltre 200 studenti provenienti da altri Comuni sono nove).

L'ubicazione delle sedi scolastiche delle scuole medie è definita dal Cantone, il quale è tenuto a garantirne un'adeguata ripartizione sul territorio. Si rileva l'esistenza di sedi localizzate in Comuni piccoli che, ciononostante, raccolgono la popolazione studentesca di un vasto comprensorio. In tali casi il centro scolastico riceve dall'esterno dei confini comunali un numero di allievi molto importante se rapportato alla demografia del Comune stesso. È il caso, in particolare, di Bedigliora e Camignolo, piccoli Comuni, le cui scuole medie ospitano un numero di allievi pendolari da altri Comuni pari a circa la metà dell'intera popolazione comunale (ciò si verifica in misura minore ma pur sempre considerevole anche a Gravesano e Barbengo). Ancora più marcato, il caso del più importante polo di attrazione studentesca del Luganese, il Centro studi di Trevano che riunisce la Scuola media di Canobbio, il Liceo Lugano 2, la Scuola tecnica superiore e il Centro professionale artigianale e industriale per complessivi oltre 1'200 pendolari studenteschi in entrata.

Imputare ai Comuni di localizzazione delle sedi scolastiche tutti gli allievi provenienti da altri Comuni graverebbe sensibilmente sulla quota di mobilità di alcuni Comuni, e soprattutto su quelli piccoli. Infatti, le sedi scolastiche dei grossi Comuni ricevono in prevalenza allievi domiciliati nel Comune (che non rientrano nel calcolo) o in Comuni direttamente limitrofi (che influiscono in maniera contenuta perché si considerano le distanze percorse).

A tale aggravio della quota di mobilità non corrisponde un beneficio proporzionato: le scuole, come noto, non sono soggetti fiscali e l'eventuale indotto generato da acquisti effettuati dagli studenti è estremamente contenuto.

Va tuttavia precisato che ai Comuni sede di centri scolastici vengono comunque imputati tutti i pendolari lavorativi occupati nella scuola (corpo insegnante, personale amministrativo e tecnico, ecc.). Inoltre, se questi istituti generano attività di ristorazione e commercio nel Comune sede, i relativi posti di lavoro sono considerati nell'indice non sistematico del Comune. L'eventuale impatto finanziario indiretto e la comunque accresciuta attrattiva per un Comune che ospita sul proprio territorio un istituto scolastico di una certa importanza, sono quindi computati nel calcolo.

Si rileva, contrariamente a quanto affermato dal ricorrente, che proprio sulla base di "criteri scientifici" si è optato, nel computo dell'indice di mobilità sistematica, per l'estromissione dei pendolari scolastici in entrata. Tali criteri possono essere così riassunti:

i pendolari scolastici intercomunali in entrata che frequentano scuole cantonali sono diretti per scelta dettata dal Cantone in un determinato Comune (il Cantone decide la localizzazione della sede e il comprensorio che vi fa capo),

il numero di Comuni di destinazione è molto limitato e non necessariamente rappresentativo dell'effettiva importanza relativa del Comune (caso dei piccoli Comuni

sede di importanti istituti formativi),

la popolazione scolastica ha di regola una disponibilità finanziaria molto limitata (allievi di scuola media) e l'eventuale indotto economico che genera nel Comune sede della scuola, in termini di acquisti effettuati dagli studenti, è nella migliore delle ipotesi marginale,

spesso il trasporto casa-scuola degli allievi viene organizzato in maniera collettiva con frequenze dettate dagli orari scolastici, per cui la permanenza nel Comune sede è limitata al periodo di svolgimento delle lezioni, con conseguente forte condizionamento sulle possibilità di effettuare eventuali acquisti,

la differente realtà dei docenti e degli impiegati presso gli istituti scolastici (rispetto a quella degli allievi), caratterizzata da disponibilità finanziarie e mobilità d'altro genere, viene comunque integrata nella chiave di riparto attraverso il computo dei pendolari lavorativi in entrata,

l'indice non sistematico include i posti di lavoro nel commercio e la ristorazione: eventuali attività economiche indotte concorrono quindi alla determinazione della quota comunale.

- Ad II.2b) pag.6 e seg.

Il Comune contesta l'obiettività dell'indice di mobilità non sistematica e più precisamente le variabili considerate ai fini della determinazione del potenziale di traffico non sistematico

Analogamente a quanto esposto al punto precedente, è possibile operare delle distinzioni nella scelta dei parametri ritenuti per la determinazione dell'indice non sistematico, senza necessariamente cadere nell'arbitrio.

Dapprima occorre ricordare che tutti i posti di lavoro (indipendentemente dal settore d'attività) che generano mobilità intercomunale concorrono al calcolo della chiave di riparto attraverso l'indice sistematico.

Inoltre, la presente chiave di riparto concerne unicamente la suddivisione degli oneri tra i Comuni del PTL. I Comuni non sono però i soli finanziatori della spesa complessiva. Una quota importante viene infatti assunta dalla Confederazione e dal Cantone (85%). Si giustifica di conseguenza che pure le localizzazioni cantonali e federali non vengano imputate ai Comuni sede, pur trattandosi talora di attività del settore terziario indubbiamente generatrici di forte mobilità, come le caserme militari e gli ospedali.

Come indicato a pag. 22 del rapporto, al fine di determinare il potenziale di generazione/attrazione di mobilità non sistematica da ritenere nel calcolo, si considerano quelle attività - definite in base alla nomenclatura generale delle attività economiche dell'Ufficio federale della statistica (divisioni) - che adempiono a tre requisiti cumulativi, e cioè:

- generare/attrarre mobilità non sistematica intercomunale (quindi non limitata essenzialmente all'interno del Comune, in quanto il PTL affronta la mobilità regionale e non quella intracomunale);

- generare/attrarre "più" mobilità non sistematica di persone e di merci rispetto ad altre attività, e

- portare un beneficio economico al Comune.

Sono quindi state selezionate le attività rispondenti alle definizioni date, scartandone altre, segnatamente:

- della divisione 8 (denominata "altri servizi") si sono considerati unicamente le attività dei liberi professionisti in ambito sanitario (studi medici, dentistici e paramedici) e i posti di lavoro legati alla cultura, sport, tempo libero e divertimenti.

Le altre attività della stessa divisione (insegnamento, ospedali e cliniche, opere sociali, organizzazioni religiose e servizi alle collettività) generano un indotto fiscale diretto insignificante o nullo. Quanto all'indotto indiretto creato, segnatamente da commerci o ristorazione, esso viene considerato attraverso il computo dei relativi posti di lavoro (divisione 5 inclusa nel calcolo dell'IMNS). Si richiama inoltre quanto già espresso in precedenza riguardo alle localizzazioni determinate dal Cantone o dalla Confederazione;

- analogamente, non si considerano pure i posti di lavoro della divisione 9 ("amministrazioni pubbliche in senso stretto, rappresentanze diplomatiche"), in quanto fiscalmente trascurabili e la cui localizzazione è determinata dal Cantone o dalla Confederazione (salvo le amministrazioni comunali che generano però una mobilità interna al Comune);

- si escludono pure i posti di lavoro della divisione 6 ("trasporti e comunicazioni") che riunisce in prevalenza gli impieghi delle aziende federali (PTT e FFS) e delle altre aziende di trasporto pubblico. E' opportuno segnalare che in tal ambito i relativi posti di lavoro verrebbero conteggiati nel Comune che genera gli spostamenti: così, ad esempio, si imputerebbero i posti di lavoro dell'ACT al Comune di Pregassona e quelli dell'ARL a Viganello (Comuni sede delle rispettive autorimesse). Considerato che, per definizione, la mobilità creata dai trasporti si ridistribuisce lungo un determinato percorso, risulterebbe discriminatorio imputare la globalità dei posti di lavoro al Comune in cui ha sede la rimessa dei veicoli;

- la divisione 7 ("banche, assicurazioni, affari immobiliari, società di consulenza") è l'unica tra quelle non considerate ai fini dell'IMNS, le cui attività generano un importante indotto finanziario a favore dei Comuni che le ospitano. Le ragioni della loro esclusione vanno ricercate nel genere e nell'intensità di mobilità non sistematica prodotta, in particolare:

la preponderanza delle attività di "back office" che sostanzialmente genera mobilità sistematica limitata ai dipendenti (già computata nel riparto);

la relativa dispersione degli sportelli sul territorio, che limita l'indotto di mobilità non sistematica (clienti) a un raggio sovente interno al Comune;

la comparativamente bassa mobilità generata dai fornitori e quella propria verso la clientela, rispetto alle altre attività ritenute nel computo (quali ad esempio il commercio, la ristorazione, le attività industriali e artigianali).

Riassumendo, gli indicatori ritenuti per la determinazione dell'IMNS non intendono misurare l'intensità assoluta della mobilità non sistematica, nel qual caso andrebbe ritenuto un calcolo del tipo di quello evocato a pag. 9 del ricorso di Paradiso.

Lo scopo è invece più mirato ed è quello di stabilire l' "interessenza" dei Comuni alla realizzazione di opere regionali atte a migliorare la mobilità, tenuto anche conto che Confederazione e Cantone concorrono in maniera sostanziale al loro finanziamento.

4. Osservazioni al ricorso inoltrato dal Comune di Viganello

- Ad a) pag.1

Il Comune rileva che le opere della prima fase del PTL concernono prevalentemente la parte occidentale della regione urbana, ragion per cui sarebbe stata logica una chiave di ripartizione che tenesse conto di questo fatto

Si rimanda ai punti 1 e 3 delle Considerazioni generali.

- Ad b) pag. 1

Considerato che l'attribuzione inizierà solo a partire dal 1998, il Comune chiede che la chiave di ripartizione si basi sulla situazione finanziaria dei Comuni del 1997 e non degli anni precedenti

Per quanto attiene alla valutazione della capacità finanziaria dei singoli Comuni, al momento della presa di decisione dello scrivente Consiglio del 15 luglio 1997, i valori più recenti del coefficiente di partecipazione finanziaria riguardavano il biennio 1995-96. Si rileva comunque che la chiave di riparto non si basa unicamente sulla situazione finanziaria dei singoli Comuni, in quanto altri parametri concorrono alla determinazione della QR. A tal riguardo si rimanda al punto 4 delle Condizioni generali, nonché alla risposta al Comune di Breganzona in merito all'aggiornamento delle variabili che compongono la quota di partecipazione comunale (pp. 6-7 delle presenti osservazioni).

- Ad c) pag. 1

Il Comune chiede che analogamente a quanto previsto dall'art 2 della Legge sulla compensazione intercomunale, le quote di ripartizione vengano adeguate ogni biennio fiscale

Si rimanda, alla risposta data al Comune di Breganzona (pp. 6-7 delle presenti osservazioni).

5. Osservazioni al ricorso inoltrato congiuntamente dai Comuni di Bedano, Bironico, Camignolo, Isona, Medeglia, Mezzovico-Vira, Rivera, Sigirino e Torricella-Taverne.

- Ad 6) pag. 6

Preliminarmente va osservato che i Comuni ricorrenti, che formano il territorio della Media e Alta Valle Veduggio, non si oppongono alla realizzazione del PTL, e segnatamente agli obiettivi da esso perseguiti, alle opere da questo previste e all'impostazione di principio del sistema di finanziamento delle stesse che prevede una quota di contribuzione unica per tutte le opere e il coinvolgimento finanziario dei Comuni in funzione dei rispettivi interessi e vantaggi e della rispettiva forza finanziaria. Essi si limitano a contestare i parametri assunti e la loro combinazione per la determinazione delle quote di ripartizione loro assegnate.

Chiedono pertanto che le loro quote di ripartizione vengano modificate, tenuto conto delle argomentazioni seguenti:

- Ad 7) pag. 7 e ad 10.1) pag. 10

Rilevano l'assenza quasi totale di interventi previsti nel loro comprensorio, ciò che comporta conseguentemente meno benefici diretti dal profilo della mobilità e ambientali, così come nessuna ricaduta economico-finanziaria diretta od indiretta. Evidenziano, inoltre, la loro posizione decentrata rispetto al baricentro principale delle attività lavorative, commerciali e di servizio, ovvero il polo di Lugano, costituito dalla Città di Lugano e dalla corona dei Comuni più immediatamente vicini

A tal proposito si rimanda ai punti 1 e 3 delle Considerazioni generali.

- Ad 7) pag. 7 e ad 12) pag. 14

Affermano che il forte traffico di transito "passante", dovuto alla presenza sul territorio del piano dei principali assi di transito cantonali, nazionali ed internazionali, crea gravi disagi e notevoli costi diretti ed indiretti

In merito ci si permette rinviare direttamente al punto 2 pag. 2 delle risposte elaborate dall'IRE in data 11.7.97 alle osservazioni inoltrate dal Municipio di Rivera (rispettivamente, alla CT con lettera del 21.4.95 e allo scrivente Consiglio con lettera del 26.4.96) nonché alle considerazioni della CT in risposta alle osservazioni dei Comuni nell'ambito della consultazione (A.4. Modifica della quota di ripartizione/Introduzione di nuove variabili per il calcolo della QR pp. 11-12).

- Ad 7) pag. 7

Sottolineano che mediamente la loro forza finanziaria si situa nella fascia inferiore o medio-bassa fra quelle dei Comuni toccati dal PTL

Il fatto che tali Comuni, come altri, non siano finanziariamente tra i "più forti" viene considerato nel calcolo della chiave di riparto attraverso la ponderazione della forza finanziaria.

- Ad 10.1) pag. 11

Affermano che si fa astrazione degli eventuali interventi e conseguenti investimenti già operati nel passato autonomamente dai singoli Comuni senza il coinvolgimento finanziario degli altri. Ribadiscono che non si tengono in alcun conto i sacrifici di altra natura operati in passato dai Comuni sede delle infrastrutture già realizzate (ad es. quelli conseguenti alla realizzazione sul loro territorio delle arterie di transito nord-sud cantonali, nazionali ed internazionali con notevoli disagi e costi diretti e indiretti, quali l'inquinamento fonico ed atmosferico, la perdita di terreno pregiato, ecc.)

Il PTL si prefigge, quali obiettivi generali, il miglioramento (rispetto alla situazione precedente) delle condizioni di mobilità e dell'assetto territoriale nella regione, incidendo efficacemente sugli aspetti della mobilità regionale. Ne consegue che quanto già realizzato in precedenza non entra in linea di conto, tanto più che dal profilo giuridico tali opere sono state realizzate sotto l'egida di leggi speciali settoriali e non nell'ambito della nuova politica cantonale dei trasporti e quindi in virtù della Legge sul coordinamento pianificatorio e finanziario in materia di infrastrutture e di servizi di trasporto entrata in vigore il 25 aprile 1997.

- Ad 10.2) pag. 12

Propongono che le imposte alla fonte incassate dai vari Comuni, dal Cantone e dalla Confederazione nell'ambito della realizzazione degli interventi vengano ristornate quale forma di parziale autofinanziamento delle opere.

Si rinvia al punto A.2 *"Ristorno delle imposte alla fonte originate dal PTL e di altre imposte in favore del finanziamento delle opere"* delle risposte date dalla CT alle osservazioni presentate dai Municipi nell'ambito della consultazione sulla partecipazione finanziaria dei Comuni all'attuazione del PTL (febbraio 1996).

La richiesta di considerare la quota di imposta alla fonte incassata da Confederazione e Cantone alla stessa stregua di quella incassata dai Comuni rimetterebbe in discussione la ripartizione degli oneri tra gli enti finanziatori. Si ribadisce che, giusta l'art. 11 LCPF, lo scrivente Consiglio, sentita la CT, ha la competenza di stabilire la

quota globale del contributo dei Comuni, in funzione dei loro interessi e della loro capacità finanziaria.

- Ad 13) pag. 15

I Comuni ricorrenti contestano inoltre la decisione impugnata, nella misura in cui statuisce che, nell'ipotesi in cui la Confederazione dovesse diminuire i propri contributi, la partecipazione dei Comuni dovrà essere oggetto di una nuova trattativa fra il Cantone e la CT

A tal riguardo, si rimanda alla risposta data al Comune di Grancia a pag. 9 delle presenti osservazioni.

- Ad 13) pag. 16

Inoltre, propongono che per lo meno per i Comuni finanziariamente più deboli, venga fissata una quota massima di partecipazione calcolata in percentuale del gettito cantonale di base.

Si ribadisce che il calcolo della chiave di ripartizione tiene debitamente conto della componente relativa alla forza finanziaria di un Comune.

- Ad 14) pag. 16

I Comuni dell'Alta e Media Valle Vedeggio ritengono che , visti l'ampiezza del comprensorio del PTL, l'importanza degli investimenti previsti, gli ingenti oneri a carico dei Comuni, sia più che giustificata l'analisi costi-benefici

Detta analisi, consiste nel determinare tutti i costi e tutti i benefici - diretti e indiretti, monetari e non monetari - di un investimento con successiva attualizzazione all'anno iniziale e valutazione del saldo. E' un'analisi complessa e laboriosa, applicata generalmente per grandi progetti e per grandi regioni. Per piccoli progetti e piccoli territori (un Comune) una tale analisi rappresenta un dispendio eccessivo e non è significativa: i costi e i benefici si estendono sempre ad un gran numero di Comuni ma è praticamente impossibile determinare quali e in quale misura, perlomeno in una regione suddivisa in 87 piccoli Comuni come l'area del PTL. (cfr. punto A.4. "Modifica della quota di ripartizione/Introduzione di nuove variabili per il calcolo della QR" pp. 11-12 delle risposte della CT alle osservazioni presentate dai Municipi nell'ambito della consultazione sulla partecipazione finanziaria - febbraio 1996).

- Ad 15) pag. 17

I Comuni ricorrenti ribadiscono le richieste formulate dai Comuni di Rivera e Mezzovico-Vira nelle loro prese di posizione

In particolare, per quel che concerne le rivendicazioni del Comune di Rivera (la rinuncia al computo del conteggio chilometrico per la porta d'entrata sul Monte Ceneri e dei percorsi dei frontalieri da e per il Mendrisiotto, degli allievi delle SE e delle SM che limitano la loro circolazione nella valle o si recano nel Sopraceneri, dei pendolari da e per Isonne verso la stazione ferroviaria, ecc) si rinvia direttamente alla relativa risposta formulata dall'IRE in data 11.7.1997.

Per quanto riguarda invece le richieste specifiche al Comune di Mezzovico-Vira (v. lettera rispettivo Municipio del 21.4.1995 alla CT) osserviamo che:

- alla richiesta di ridurre la partecipazione finanziaria complessiva dei Comuni interessati dal 15 al 6.44% ha già risposto in modo esaustivo la CT nell'ambito della fase di consultazione (cfr. punto A.1.c. pag. 4).

Inoltre, si sottolinea ancora una volta che, conformemente all'art. 11 LCPF, lo scrivente Consiglio ha la competenza di stabilire la quota globale del contributo dei Comuni, in funzione dei loro interessi e della loro capacità finanziaria;

- in merito alla rivendicazione di includere la sistemazione moderatrice del traffico sulla strada cantonale "Camignolo-Mezzovico-Sigirino" (realizzazione di 4 rotonde) nelle opere previste dal PTL, si rinvia alla risposta data dalla CT nell'ambito della consultazione (cfr. punto 10 pag. 21 "Risposte della Commissione alle osservazioni presentate dai Municipi - febbraio 1996");

- la realizzazione di uno svincolo autostradale nella zona di Sigirino, la realizzazione dei ripari fonici lungo l'attraversamento della N2 della Valle del Vedeggio, nonché la valutazione della perdita di terreno pregiato dovuto alla costruzione dell'autostrada sono stati oggetto di discussione tra il Comune, la CT e il Cantone. Si rimanda, in merito, alle risposte della Commissione, in particolare ai punti 11 e 12 pag. 22, per le questioni relative all'eventuale svincolo nella zona di Sigirino e alla realizzazione di ripari fonici lungo la N2 e al punto A.4 "Modifica della quota di ripartizione/Valutare nel PTL la perdita di terreno pregiato dovuta alla costruzione della N2" a pag. 15.

Per le ragioni suesposte chiediamo che:

a) i ricorsi siano respinti;

b) la quota di ripartizione comunale dei costi di realizzazione delle opere comprese nella prima fase attuativa del PTL sia confermata.

Vogliate gradire, onorevole signor Presidente, onorevoli signore e signori Consiglieri, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, G. Buffi

p.o. Il Cancelliere, G. Gianella