

**RAPPORTO DI MINORANZA DELLA COMMISSIONE DELLA GESTIONE SUL MMN. 9080  
CONCERNENTE IL FINANZIAMENTO DEL PTL/PAL PER IL PERIODO 2014-2033.  
RICHIESTA DI UN CREDITO DI PARTECIPAZIONE ALLE SPESE DI FR. 102'040'000.--**

---

Lugano, 22 giugno 2015

All'Onorando  
Consiglio Comunale  
6900 Lugano

Onorevole Signor Presidente,  
Onorevoli Signore e Signori Consiglieri Comunali,

il Messaggio Municipale che ci apprestiamo a discutere è della massima importanza, per la Città di Lugano e, soprattutto per l'agglomerato del Luganese. Con esso si sottopone a codesto Consiglio Comunale la richiesta di un credito di fr. 102'040'000.-- inerente la partecipazione finanziaria del nostro Comune per la realizzazione delle opere della seconda fase di attuazione del Piano dei trasporti del Luganese e del Programma di agglomerato del Luganese (2014-2033).

Questo rapporto della vostra Commissione è strutturato come segue:

**Premessa**

**1. Quadro istituzionale**

- 1.1. Ruolo del Cantone
- 1.2. Ruolo dei Comuni
  - 1.2.1. Quadro legislativo
  - 1.2.2. Adozione dei programmi d'agglomerato
  - 1.2.3. Il processo democratico

**2. Aspetti tecnici e finanziari del PAL II**

**3. Il parere negativo della Confederazione e altri aspetti critici**

- 3.1. La circonvallazione di Agno e Bioggio
- 3.2. La rete tram
- 3.3. Altre criticità

**4. La situazione finanziaria della Città**

**5. Una proposta: dividere il credito quadro in due "pacchetti"**

**6. Conclusioni**

**Premessa**

Il MMN. 9080 riguarda l'adesione a un programma di opere per la mobilità dell'agglomerato luganese che comporta spese per un totale di 629.2 milioni di franchi, che sarebbero realizzate nei prossimi 3 lustri (2016-2029) e il cui finanziamento sarebbe spalmato su 20 anni (2014-2033).

L'enorme spesa è così finanziata:

- 115.2 milioni di franchi (18,3%) dalla Confederazione;
- 298.0 milioni di franchi (47,4%) dal Cantone;
- 216.0 milioni di franchi (34,3%) dai Comuni
- 629.2 milioni di franchi in totale.

L'impegno finanziario complessivo previsto per i Comuni è di 216 milioni di franchi, da versare in venti (20) rate annuali di 10.8 milioni di franchi, dal 2014 al 2033, in base al seguente quadro generale (vedi MMN. 9080, pagina no. 10).

Oggetto	Costo lordo 2014-2033 (Mio CHF)	Confederaz. (Mio CHF)	Costo netto 2014-2033 (Mio CHF)	Cantone (Mio CHF)	Comuni CRTL (Mio CHF)
Rete tram del Luganese (Lugano centro-Bioggio-Manno)	218.6	96.6	122.0	70.7	51.3
Stazione FFS di Lugano (StazLu1-modulo 3)	66.8	12.6	54.2	31.4	22.8
PPI Vedeggio	10.0		10.0	5.8	4.2
PPI Basso Malcantone	22.0		22.0	12.8	9.2
Viabilità definitiva NQC	81.5		81.5	47.3	34.2
Circonvallazione Agno-Bioggio	133.7		133.7	77.5	56.2
Viabilità del Pian Scairolo	29.0		29.0	16.8	12.2
Nodo intermodale di Cornaredo	30.0		30.0	17.4	12.6
Nodo intermodale di Molinazzo	10.0		10.0	5.8	4.2
Park+Ride di Lamone-Cadempino	3.0		3.0	1.7	1.3
Assi di penetrazione Massagno, Paradiso e Savosa (PVP fasi B/C)	24.6	6.0	18.6	10.8	7.8
<b>TOTALE</b>	<b>629.2</b>	<b>115.2</b>	<b>514.0</b>	<b>298.0</b>	<b>216.0</b>

**In realtà, il computo delle spese e la richiesta di credito non sono complete.** Per realizzare la rete del tram luganese (tratte Lugano-Bioggio-Manno) nel Messaggio Municipale vengono richiesti 218.6 milioni di franchi, ma l'opera ne costerebbe circa 276 milioni (secondo la scheda 1.1 del PAL2); **mancherebbero quindi circa 57 milioni di franchi.** Le opere di cui la realizzazione è prevista nei prossimi 15 anni non sono dunque finanziate interamente nel ventennio considerato: le spese totali ammonterebbero a circa **686 milioni di franchi, non a 630 milioni, come indicato nel MMN. 9080.**

La quota parte richiesta alla nostra Città è pari al 47.24% dell'importo totale a carico dei Comuni, conformemente a quanto convenuto nell'apposita Convenzione siglata tra la Repubblica e Cantone Ticino e la Commissione regionale dei trasporti del Luganese il 19 dicembre 2013. Il contributo spettante alla Città sarà suddiviso in 20 rate annuali di fr. 5'102'000.--, di cui la prima è già stata richiesta e versata nel 2014.

Questa richiesta corrisponde alla seconda fase della realizzazione del PTL ed è stata elaborata all'interno del progetto denominato PAL 2 (programma dell'agglomerato luganese di seconda generazione). Nel 2011 i Comuni del Luganese hanno versato l'ultima rata del contributo per la realizzazione della prima fase del Piano dei trasporti del Luganese (PTL), che essi avevano approvato negli anni 1999/2000. Con una partecipazione di 75 milioni di franchi, su un investimento complessivo di 514,8 milioni di franchi, essi avevano contribuito, tra le altre cose, al potenziamento della ferrovia Lugano Ponte Tresa, alla riorganizzazione globale dei trasporti pubblici su gomma, alla realizzazione della galleria Vedeggio-Cassarate che ne è costata 372.5 milioni di franchi e alla riorganizzazione viaria del Polo di Lugano, il famoso o famigerato PVP. In quella fase i comuni del Luganese sono stati chiamati a partecipare con meno del 15% dell'importo totale.

La Convenzione tra CRTL e il Cantone per la programmazione e il finanziamento della seconda fase di attuazione del Piano dei trasporti del Luganese e del Programma di agglomerato prevede l'istituzione di un organo di monitoraggio delle misure, condotto dal Dipartimento del territorio, con il compito di sorvegliare la realizzazione delle opere. In questo ambito il Dipartimento ha allestito un rapporto di monitoraggio, aggiornato in data 6 ottobre 2014, che prevede un'ipotesi di attuazione delle misure illustrata nello schema che riprendiamo dal Messaggio Municipale, pagina no. 12.

Oggetto	P. Prel	P. Max	P. Def	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
<b>Rete tram del Luganese</b>																							
Collegamento tram-treno (1)	✓	✓	✓		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Fermata Agno-Aeroporto	✓											■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Fermata caslano-Colombera	✓	✓				■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
<b>Stazione FFS di Lugano (StazLu1-modulo 3)</b>																							
Stazione FFS di Lugano	✓	✓				■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
<b>PPI Veduggio</b>																							
Gravesano	✓	✓	✓		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Cadempino																							
Vezia (2)	✓	✓																					
Comano	✓																						
Taverne, Via Industrie (2)	✓	✓																					
Taverne, Via Pureca	✓																						
<b>PPI Basso Malcantone</b>																							
Nucleo Magliaso	✓	✓																					
Rotonde Magliaso e Magliasina	✓	✓																					
Caslano	✓	✓																					
Ponte Tresa	✓																						
<b>Viabilità definitiva NQC (3)</b>																							
Viabilità definitiva NQC (3)	✓	✓	✓		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
<b>Circonvallazione Agno-Bioggio</b>																							
Circonvallazione Agno-Bioggio	✓	✓	✓																				
<b>Viabilità del Pian Scairolo</b>																							
Viabilità del Pian Scairolo	✓																						
<b>Nodo intermodale di Cornaredo (3)</b>																							
Nodo intermodale di Cornaredo (3)	✓																						
<b>Nodo intermodale di Molinazzo (4)</b>																							
Nodo intermodale di Molinazzo (4)	✓	✓	✓		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
<b>Park+Ride di Lamone-Cadempino (2)</b>																							
Park+Ride di Lamone-Cadempino (2)	✓																						
<b>Assi di penetrazione PVP fasi B/C</b>																							
Massagno	✓	✓																					
Savosa (2)	✓	✓	✓																				
Paradiso	✓																						

■ Pubblicazione e ricorsi    ■ Realizzazione    ■ Finanziamento

**NOTE:**

- (1) Finanziamento previsto su 30 anni a partire dal 2017. (cfr. punto 7 della Convenzione DT-CRTL del 19 dicembre 2013).
- (2) Progetto attualmente condotto dal Comune. Ipotesi di realizzazione in funzione delle decisioni comunali.
- (3) Modalità di procedura da definire.
- (4) Procedura integrata nell'opera Rete tram-treno del Luganese.

La seconda fase attuativa del PTL – oggetto di questo messaggio – è un complesso di opere, la cui portata è probabilmente superiore a quella del primo pacchetto. Riassuntivamente, esso comprende:

- La tappa prioritaria della rete tram-treno del Luganese e la messa in atto della riorganizzazione viaria del Basso Veduggio;
- Idealmente a cavallo tra le due opere, i nodi intermodali di Molinazzo di Bioggio, di Cornaredo e il P+R di Lamone-Cadempino, supporti snodi tra le differenti modalità di trasporto;
- La continuazione e la conclusione di alcune realizzazioni in parte già compiute o in cantiere, come la viabilità definitiva del Quartiere di Cornaredo, la riorganizzazione del comparto della stazione FFS di Lugano e le ultime opere legate al PVP;
- Alcune opere più puntuali come la viabilità del Pian Scairolo e le opere per la messa in sicurezza del Veduggio e del Basso Malcantone.

Per questa seconda fase il contributo chiesto ai Comuni passa dal 15% al 34,3%. Questo aumento della quota richiesta ai Comuni è principalmente dovuto alla scarsa qualità del progetto e quindi alla mancata adesione della Confederazione.

Come vedremo in dettaglio in seguito, molti elementi del Piano non hanno infatti raccolto il suo consenso oppure sono stati criticati e quindi sono poco sussidiati dall'Autorità federale. Per esempio, la circonvallazione di Agno e Bioggio (133.7 milioni di franchi) è stata giudicata insufficiente e non sussidiata per nulla, il progetto Tram/Treno (218.6 milioni di franchi) è criticato, accettato solo in minima parte nella fase A (tratta Bioggio-Manno) e sussidiato solo per il 35%. Le altre opere: viabilità definitiva di Cornaredo, viabilità del Pian Scairolo, nodi intermodali di Cornaredo, di Molinazzo e di Lamone non sono sussidiate per nulla dalla Confederazione. Quello che si può dire è che l'operazione di raccolta dei sussidi federali è stata misera: misera perché i progetti presentati non erano convincenti.

Ci si può infine chiedere – in fase di premessa – se ha senso che un Comune critichi, si opponga e neghi il suo contributo finanziario al programma di opere previste dalla CRTL e dal Cantone per l'agglomerato luganese. I firmatari del presente rapporto sostengono che ha senso, nel caso in cui l'opposizione non concerna aspetti marginali, appianabili, della proposta, ma investe questioni centrali di interesse pubblico, oppure ha riscontrato errori o carenze nelle motivazioni, oppure ha constatato che i progetti presentati non sono maturi per la realizzazione e richiedono di essere completati o corretti. In questi casi è lecito, e pure doveroso, che il Consiglio Comunale esprima il suo parere critico, anche con il rifiuto della proposta e la negazione dei crediti richiesti.

Ora dobbiamo esprimerci nel merito di questo Messaggio Municipale. Allo scopo ci si è basati essenzialmente su due documenti:

1. Sul "Programma d'agglomerato Luganese di 2a generazione, Rapporto d'esame della Confederazione Svizzera", del 26.02.2014, N. registrazione/dossier: M226-0006
2. Sullo studio edito dall'ATA e dai Cittadini per il territorio, dal titolo "Un programma sostenibile per lo sviluppo dell'agglomerato luganese".

Con queste argomentazioni entriamo nel merito della richiesta di credito del MMN. 9080.

## **1. Quadro istituzionale**

### **1.1. Ruolo del Cantone**

Il cofinanziamento richiesto a Lugano per i prossimi 20 anni riguarda un volume d'investimenti di 629.2 milioni di franchi, di cui 298 milioni a carico del Cantone.

Il Cantone non ha ancora votato la sua partecipazione: il Parlamento cantonale è chiamato ad approvare i crediti necessari alla realizzazione (uscite lorde). La convenzione di finanziamento è un elemento di riferimento per tutte le richieste di credito sottoposte al Gran Consiglio in funzione del loro progressivo avanzamento progettuale. Per la realizzazione del programma, qualora una o più richieste di credito non fossero approvate dal Parlamento, il programma e la relativa convenzione di finanziamento andrebbero forzatamente aggiornate.

Già sono state sottoposte al Gran Consiglio le seguenti richieste di credito:

- Messaggio 6283 del 13.10.2000 per l'allestimento del progetto di massima della rete tram-treno del Luganese/tappa prioritaria Bioggio-Manno-Lugano centro per un importo di fr. 2'000'000.-- (Decreto legislativo del 17.12.2009) e Messaggio 6616 13.3.2012 per l'allestimento del progetto definitivo per un importo di fr. 7'000'000 (Decreto legislativo del 24.9.2012).

- Messaggio 6443 del 25.1.2011 per la progettazione definitiva e la realizzazione della circonvallazione Agno-Bioggio, per un importo di fr. 133'700'000 (Decreto legislativo del 17.3.2011);
- Messaggio 7019 del 17.12.2014 per la realizzazione della sistemazione viaria di Via Sonvico - Via Ciani conforme agli indirizzi del PR-NQC per un importo di fr. 84'160'000 (attualmente all'esame del Gran Consiglio);

## **1.2. Ruolo dei Comuni**

### **1.2.1. Quadro legislativo**

La “Legge sul coordinamento pianificatorio e finanziario in materia di infrastrutture e di servizi di trasporto” stabilisce, in merito al Piano Cantonale dei Trasporti (PCT), di cui il PTL fa parte:

#### *Art. 10*

<sup>1</sup> *Le spese per l'elaborazione del PCT e per la realizzazione delle opere sono assunte dal Cantone, dedotti gli eventuali sussidi della Confederazione e le partecipazioni di terzi.*

<sup>2</sup> *I comuni dei comprensori interessati sono tenuti a contribuire a tali spese fino ad un massimo del 50%.*

#### *Art. 11*

<sup>1</sup> *Il Consiglio di Stato, sentite le CRT, stabilisce la quota globale del contributo a carico dei comuni, in funzione dei loro interessi e della loro capacità finanziaria.*

<sup>2</sup> *I comuni, coordinati dalle CRT, stabiliscono consensualmente il riparto interno della loro quota globale di partecipazione.*

<sup>3</sup> *In caso di mancato accordo, la ripartizione è stabilita dal Consiglio di Stato in base ai vantaggi, alla popolazione residente ed alla forza finanziaria.*

<sup>4</sup> *Contro la decisione del Consiglio di Stato, i comuni hanno la facoltà di ricorso al Gran Consiglio; è applicabile la legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013.*

Che cosa, in definitiva, può decidere il Comune? Può solo contestare la sua quota (47,24%)? Oppure, senza rifiutare la sua quota, può esprimersi per una modifica del pacchetto (opere da mantenere, opere da incorporare, stralciare o rinviare ad altri pacchetti)?

Secondo il Municipio, la pianificazione e la realizzazione di tutte le opere oggetto della richiesta di credito sono rette da un quadro giuridico che è illustrato nei suoi aspetti principali nel cap. 1 del Messaggio, dove sono riassunti compiti, competenze e basi legali. La quota dei singoli comuni è stabilita in accordo tra gli stessi comuni e la CRTL; il Cantone interviene solo in caso di mancato accordo. Le contestazioni sulla quota o sul pacchetto di opere vanno espresse alla CRTL (i comuni sono rappresentati in seno alla CRTL), in sede di trattativa oppure al momento dell'aggiornamento del calcolo, ogni tre anni. Il Comune è membro e partecipa a pieno titolo con un'adeguata rappresentanza all'espletamento dei compiti affidati dalla Legge alla CRTL. La CRTL ha adottato all'unanimità la Convenzione e la chiave di riparto dei costi a carico dei singoli comuni. Nessun Municipio ha contestato entro i 30 giorni previsti dalla Legge l'intimazione da parte del Consiglio di Stato ai Comuni della rispettiva quota di finanziamento. La Città di Lugano ha partecipato attivamente – con i suoi rappresentanti in seno alla CRTL e al CO della stessa – alla definizione della Convenzione con l'elenco delle opere da realizzare concordato con i 47 Comuni della CRTL e il Cantone.

Si è trattato di un lavoro di ricerca del consenso e di un equilibrio regionale che – secondo il Municipio – ha avuto successo: infatti le tre opere prioritarie per la Città (Rete Tram, Stazione FFS di Lugano e viabilità definitiva NQC) rappresentano il 63% del costo di tutte le opere pianificate. Inoltre queste opere hanno una chiara priorità nella tempistica di esecuzione (vedi pag. 9 e pag. 12 del MM9080).

### **1.2.2. Adozione di programmi di agglomerato**

La convenzione che regola l'adozione del programma d'agglomerato e lo stanziamento dei fondi richiede che tutti i comuni coinvolti diano il loro assenso. La mancanza di un Comune ne sospende l'entrata in vigore. È probabilmente vero che il Cantone potrà ordinare al Comune recalcitrante di allinearsi alla decisione regionale, ma non lo potrà fare senza entrare nel merito degli argomenti sollevati. Cioè non potrà farne solo una questione di numeri e di maggioranze, ma dovrà opporre ragioni più valide di quelle sollevate dal Comune dissidente. Poi saranno le stanze deputate a dirimere il conflitto.

Una volta che i comuni hanno votato questo pacchetto onnicomprensivo, dovranno solo pagare per 20 anni senza più decidere nulla in merito alle diverse opere. Solo il Cantone deciderà se, quando e come realizzare le opere prospettate nella convenzione Cantone – CRTL. Infatti come detto i comuni sono rappresentati in seno alla CRTL, che è l'interlocutore del Cantone. Come osservato in precedenza, la convenzione di finanziamento può essere modificata a dipendenza di mutamenti importanti dei presupposti, quali ad esempio crediti d'opera non concessi oppure la modifica di sussidi e contributi. In caso di modifiche alla convenzione, si dovrà ripetere l'iter decisionale, sempre in accordo con la CRTL.

La gestione e il monitoraggio dell'applicazione della Convenzione sono affidate al Dipartimento del territorio e alla CRTL, che allo scopo hanno istituito, come previsto dalla Convenzione, uno staff di coordinamento. Il DT allestisce annualmente uno specifico rapporto di monitoraggio. Il Messaggio Municipale stesso riporta la tempistica prevista, in cui si segnala tra l'altro l'istituzione di un organo di monitoraggio delle misure.

### **1.2.3. Il processo democratico**

Secondo il Municipio le informazioni richieste che riguardano le singole misure, sia sui tempi, sia per le competenze, sono menzionate nel PAL2 e nella scheda di Piano direttore R/M 3. Entrambi i documenti sono stati oggetto di consultazione e pubblicazione ai sensi della Legge e sono pubblicamente consultabili ([www.pal2.ch](http://www.pal2.ch) / [www.ti.ch/pd](http://www.ti.ch/pd)).

La vostra Commissione si è anche chiesta se fosse legalmente lecito far votare ad un consiglio comunale un credito quadro di durata ventennale, per di più inerente a opere non ancora tutte definite e progettate, o in attesa di altre decisioni come, ad esempio, le opere viarie del Pian Scairolo che sono comprese nel pacchetto da votare benché il PR intercomunale non sia ancora stato adottato.

Secondo il Municipio, l'approvazione da parte dei legislativi comunali rappresenta l'avallo politico a un accordo programmatico concluso ai sensi della "Legge sul coordinamento pianificatorio e finanziario in materia di infrastrutture e di servizi di trasporto". Dal profilo formale l'accordo, così come il riparto spese, intimato e cresciuto in giudicato, sono esecutivi. È normale che un programma esteso su vent'anni si basi in parte su fatti certi e in altra parte su fatti presumibili; qualora dovessero sorgere divergenze da ciò che è previsto oggi, quindi in caso di modifiche alla convenzione, si dovrà ripetere l'iter decisionale, sempre in accordo con la CRTL.

I motivi che hanno portato a questa scelta sono illustrati nel cap. 2.1 del Messaggio Municipale. Tra questi il Municipio cita la volontà di portare a termine il PTL come un'opera unitaria, senza rinunciare a nessuna delle singole opere, la presenza di opere fondamentali per la dotazione infrastrutturale del Luganese, in particolare la rete tram-treno, con un orizzonte di progettazione e realizzazione che si estende oltre il decennio, il minore impegno da parte della Confederazione determinato dalla nuova perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni. Il Municipio osserva tra l'altro che nell'ambito della partecipazione al finanziamento delle opere della prima fase del PTL, i Consigli comunali hanno a suo tempo deciso lo stanziamento sull'arco di un decennio confrontati con opere il cui approfondimento progettuale era ben più vago e indefinito rispetto allo stadio attuale. In merito alla liceità di un credito quadro di durata ventennale, il Municipio informa che la CRTL si era rivolta alla Sezione Enti Locali la quale in un parere ha avallato la scelta.

Poiché il programma d'agglomerato è parte del **Piano direttore del Cantone (Scheda R/M3 Agglomerato del Luganese)**, la valutazione del processo democratico che ha preceduto la pubblicazione del MMN riguarda anche la procedura di adozione di tale scheda.

Il Piano direttore formula l'indirizzo per lo sviluppo territoriale del Luganese. Esso vincola le autorità e gli enti regionali per lo sviluppo. È perciò essenziale che gli indirizzi territoriali contenuti siano condivisi, non solo dalle autorità, ma anche dai cittadini. La pianificazione territoriale non può essere un semplice atto burocratico. Deve scaturire da un profondo processo di elaborazione che coinvolga autorità e popolazione e sia condotto con solidi argomenti razionali. Altrove si mettono in atto nuovi modelli di partecipazione e strumenti che da noi non mettono purtroppo radici.

Nell'ambito della consultazione del PD scheda R/M3 agglomerato PAL, molti gruppi e associazioni hanno chiesto più tempo per la consultazione. Si trattava in fin dei conti di discutere la strategia di sviluppo del più grande agglomerato ticinese, in un momento in cui modifiche legislative importanti, approvate dal popolo, avevano imposto decisi cambiamenti di rotta. Ricordiamo, uno tra gli altri, l'art. 8a LPT norma fondamentale relativa ai nuovi compiti assegnati ai Cantoni e che rafforza l'importanza del PD come strumento pianificatorio cantonale. Eppure abbiamo constatato come la consultazione sia avvenuta in tempi insufficienti, con testi che contenevano spiegazioni di difficile comprensione, e argomentazioni che minimizzavano la portata delle proposte. Queste modalità non hanno favorito l'informazione e hanno disincentivato la partecipazione; non hanno aiutato quindi a far doverosamente emergere le problematiche e stimolare il dibattito.

Non a caso sono nati gruppi di cittadini un po' ovunque, segno di un malessere certo; questi gruppi non fanno tuttavia altro che chiedere la rigorosa attuazione del "Progetto territoriale Svizzera" considerato nel sito ufficiale della Confederazione il "primo documento strategico", in questo ambito, che gode del consenso dei rappresentanti di Confederazione, Cantoni, Città e Comuni per quanto riguarda gli obiettivi fondamentali e le strategie da perseguire da tutti e tre i livelli istituzionali. Il Progetto territoriale serve da guida alle autorità di tutti i livelli istituzionali, per la pianificazione degli insediamenti e delle infrastrutture dei trasporti e dell'energia, per gestire lo sviluppo del paesaggio e altre attività d'incidenza territoriale"

(<http://www.are.admin.ch/themen/raumplanung/00228/00274/index.html?lang=it>).

Le consultazioni sul PD e sul PAL2, svolte con modalità limitative e chiuse, hanno suscitato sorpresa per l'incapacità delle nostre autorità di adeguarsi, anche con la scheda in discussione, ai nuovi obiettivi strategici nella pianificazione svizzera e alla conseguente necessità di aprire la discussione facendo uso di adeguate modalità di informazione e di partecipazione.

Di fronte alla grave situazione territoriale, denunciata un po' ovunque, in Ticino e fuori da voci autorevoli, di fronte alla estrema debolezza del PAL2, le autorità sono sembrate in questa occasione non essere state del tutto all'altezza di raccogliere la sfida. Questa è la prima constatazione che riteniamo doveroso esternare perché da una metodologia errata non possono che nascere soluzioni non soddisfacenti.

## **2. Aspetti tecnici e finanziari del PAL II**

Il programma d'agglomerato è uno strumento di pianificazione e gestione che permette agli agglomerati di affrontare le loro molteplici sfide in modo coordinato, efficace ed efficiente e di svilupparsi conformemente ai principi della sostenibilità.

I programmi di agglomerato promossi dalla Confederazione sono finanziati attraverso il Fondo infrastrutturale per il traffico d'agglomerato; il suo impiego è basato su una visione globale dei trasporti che (LFIT art. 4 cpv. 2):

- Includa tutti i modi e i mezzi di trasporto, considerandone vantaggi e svantaggi;
- Dia la priorità ad alternative efficaci piuttosto che a nuove infrastrutture;
- Tenga conto della capacità di finanziamento a lungo termine e della situazione finanziaria dell'ente pubblico;
- Includa il coordinamento con lo sviluppo degli insediamenti e la protezione dell'ambiente;
- Miri a tener conto in modo adeguato di tutte le parti del Paese.

Il programma d'agglomerato svolge una duplice funzione:

- Per la struttura di collaborazione e gli enti territoriali interessati rappresenta uno strumento di coordinamento e gestione delle politiche settoriali «traffico» e «evoluzione degli insediamenti»;
- Sul piano formale costituisce lo strumento con il quale gli enti responsabili presentano alla Confederazione, in conformità alla LFIT, una domanda di sovvenzionamento delle loro infrastrutture di trasporto.

Appare quindi evidente la stretta relazione tra il programma di investimenti infrastrutturali per il traffico privato e pubblico e una politica tesa a influenzare l'evoluzione degli insediamenti. Gli obiettivi di questa politica sono chiaramente espressi nel documento dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE, Concezione per lo sviluppo centripeto degli insediamenti, pag. 5, 2010, che chiarisce il concetto di «sviluppo centripeto degli insediamenti». L'importanza della relazione tra il programma di investimenti infrastrutturali e una politica per evoluzione degli insediamenti risulta chiara dai «criteri di efficacia (CE)» adottati per la concessione delle sovvenzioni federali:

- CE1: miglioramento della qualità dei sistemi di trasporto. Nell'ordine: (i) miglioramento del traffico pedonale e ciclistico, (ii) del sistema di trasporto pubblico, (iii) della rete stradale ecc.
- CE2: promozione dello sviluppo centripeto degli insediamenti. Nell'ordine: (i) concentrazione dei posti di lavoro e della popolazione in luoghi adeguati tenendo conto del sistema dei trasporti, (ii) riduzione della dispersione insediativa, (iii) miglioramento della qualità degli spazi pubblici.
- CE3: aumento della sicurezza del traffico.
- CE4: riduzione dell'impatto ambientale e del consumo di risorse. Nell'ordine: (i) riduzione delle emissioni atmosferiche e delle emissioni di CO<sub>2</sub>, (ii) delle emissioni foniche, (iii) del consumo di superficie e valorizzazione dei paesaggi e degli spazi naturali.

Il meccanismo di funzionamento del fondo infrastrutturale della Confederazione per gli agglomerati è interessante e, sembra, non ancora ben compreso da chi è chiamato a preparare le proposte: le sovvenzioni riguardano gli investimenti infrastrutturali per il traffico, ma i criteri per ottenerli riguardano misure di carattere pianificatorio e obiettivi di qualità non legati alla logica delle infrastrutture. Non si tratta cioè di valutare se una nuova strada risolva problemi puntuali di traffico, ma se sia coerente con una politica degli insediamenti che vuole evitare la dispersione abitativa e non sia in concorrenza con gli investimenti per il trasporto pubblico ecc.

Le difficoltà a sottoporre un primo Programma di agglomerato del Luganese (PAL1) con una tale rivoluzione nell'approccio alle problematiche degli agglomerati, erano comprensibili. Dei 29 programmi sottoposti nella prima generazione, 3 sono stati bocciati; 2, tra cui il PAL, hanno ricevuto il minimo (30% di sovvenzione) e 24 tra il 35% e il 40%. Nessuno ha ricevuto il massimo (50%). La valutazione della Confederazione per le proposte luganesi del PAL1 era risultata molto negativa: «La strategia globale di sviluppo urbano sui vari assi del sistema tram-treno e la coerenza globale degli interventi sulle reti di trasporto restano tuttora parziali. La realizzazione della strategia dello sviluppo degli insediamenti non è sufficientemente concreta. Il progetto, ad esempio, non contempla criteri di localizzazione per i grandi generatori di traffico o misure all'interno o fuori del perimetro dell'agglomerato per garantire la concentrazione dello sviluppo nelle aree strategiche ben servite dai trasporti pubblici.»

Non è quindi comprensibile come il PAL2 si sia limitato ancora a proporre un piano viario, integrato dal progetto tram, senza però nessun elemento di politica degli insediamenti. I modelli di sviluppo presentati nella precedente consultazione sul PAL2 parlano invece, per il periodo 2007-2025, di una crescita del numero di abitanti e dei posti di lavoro in quasi tutte le aree funzionali dell'agglomerato: dallo 0% riservato ad alcune «aree periurbane» al 158% («Porta nord») per gli addetti e dal 4% («Porta nord») al 37% («Collina centrale») per gli abitanti, senza che sia possibile leggere un qualsiasi sforzo di crescita centripeta delle residenze e delle attività produttive. Si nota invece uno spostamento dal «Polo» («Città bassa») verso aree «suburbane» e addirittura «periurbane». La crescita della popolazione è molto alta in tutte le aree funzionali, specialmente quelle «suburbane» (23%-37%, tranne «Brè» 10%) e quelle «periurbane» (19%-30%). Non si è notato cioè nessuno sforzo di indirizzare in modo centripeto la crescita degli insediamenti e delle attività economiche; anzi questa crescita è proposta, come in passato, in modo tendenzialmente diffuso, slegata dalla presenza di trasporto pubblico e quindi affidata a un'ulteriore crescita del trasporto individuale motorizzato.

L'assenza, anche nel PAL2, di elementi chiari di una politica di evoluzione centripeta degli insediamenti, di coordinamento degli insediamenti e dei grandi attrattori di traffico con i servizi di trasporto pubblico e la presenza di varie misure tese a favorire il trasporto individuale motorizzato in concorrenza con il trasporto pubblico sono elementi già mesi in evidenza da chi si era espresso criticamente sulle proposte del PAL2: il Partito socialista, i Verdi, l'Associazione trasporti e ambiente e i Cittadini per il territorio. Dubbi purtroppo confermati dall'ARE nel suo giudizio sui vari progetti e nella sua proposta di finanziamento.

La minoranza della vostra commissione della gestione è rimasta per altro alquanto sorpresa dal fatto che il lodevole Municipio ha incaricato dell'evasione del MMN. 9080 solo tale commissione e non l'altrettanto pertinente Commissione della Pianificazione. È necessario inserire lo sviluppo dei trasporti del Luganese nel corso dei prossimi decenni in un ambito pianificatorio più ampio. La città di Lugano non può pianificare i trasporti sul suo territorio senza sapere cosa vi potrà succedere in ogni singolo suo comparto, senza aver quindi pianificato il suo territorio anche per gli aspetti economici, sociali e di pubblica utilità.

A titolo di esempio, il nuovo Regolamento comunale della Città di Mendrisio, approvato a fine marzo 2014, ha introdotto, all'art. 127, un nuovo strumento pianificatorio. Infatti vi si dice: "Il Comune adotta lo strumento del Piano Direttore Comunale allo scopo di meglio garantire la gestione del territorio. Il piano è elaborato dal Municipio e sottoposto per approvazione al Consiglio comunale". La scelta non è stata particolarmente commentata, ma rappresenta di certo un unicum a livello cantonale (solo il Comune di Monte Ceneri sta andando nella stessa direzione). I motivi per richiedere un piano direttore vincolante a livello comunale sono molteplici e possono essere così sintetizzati:

- L'enfasi messa sulle fusioni, quale strumento per un riassetto territoriale, si è rivelata del tutto fuori luogo. Le aggregazioni, nelle varie zone del Cantone, hanno avuto come base l'assunzione dei piani regolatori esistenti, con tutte le loro contraddizioni e il loro sovradimensionamento. Lugano è l'esempio più lampante d'aggregazione senza riassetto territoriale e con un'evidente distruzione ambientale.
- Il Piano direttore cantonale, ricco di indicazioni oltremodo interessanti, non ha mai avuto nessuna forza vincolante mantenendo lo strapotere dei comuni a livello pianificatorio. I Comuni negli anni settanta e ottanta hanno svenduto territorio in cambio di voti, più avanti l'hanno svenduto per sviluppare zone industriali di nessun pregio urbanistico e spesso per incrementare lavori pesantemente pagati (cfr. un certo tipo di logistica).
- Le procedure per la riforma dei piani regolatori sono state e sono tutt'ora macchinose, lunghissime (spesso oltre i dieci anni) e molto costose, a solo vantaggio dei pianificatori. L'esperienza, pur volenterosa e democratica della Capriasca lo sta a dimostrare. Il Piano direttore comunale dovrebbe essere, nei comuni confrontati con fase aggregative, uno strumento più veloce per definire gli indirizzi generali, ma vincolanti, di pianificazione territoriale. Oggi questo piano ha il vantaggio non solo di potersi appoggiare sul Piano direttore cantonale, ma anche sulla nuova legge federale riguardante la pianificazione del territorio che è entrata in vigore il 1.5.2014.

### **3. Il parere negativo della Confederazione e altri aspetti critici**

Il voto attribuito dalla Confederazione al PAL2 è di 4 punti su 12, cioè appena sufficiente. Il PAL 2 si era autogiudicato meritorio di 8 punti (rapporto PAL 2, pag. 159).

Nella prima tornata dell'esame della Confederazione al PAL 2 era stato concesso solo il sussidio per la mobilità lenta (vedi rapporto DATEC per la consultazione, giugno 2013).

Solo dopo che il Cantone aveva insistito vi è stato aggiunto il tratto di tram Bioggio-Manno.

In particolare, le conseguenze di tale valutazione sono le seguenti:

- la circonvallazione di Agno non sarà sussidiata;
- il tram luganese è sussidiato solo nel tratto Bioggio-Manno (1.9 Km, costo 72.2 milioni di franchi, sussidio 35% pari a fr. 25 milioni). La navetta in galleria da Bioggio a Lugano è rimandata a dopo il 2019, nell'ambito dei Programmi d'agglomerato di terza generazione (PAL III).

Nel Rapporto d'esame della Confederazione sul PAL II, le critiche abbondano e sono severe (citazioni dal Rapporto):

**“Il programma non propone misure restrittive specifiche all'agglomerato per contenere lo sviluppo degli insediamenti nelle zone urbane con un forte potenziale, ma ubicate nella zona periurbana e non ben servite dai trasporti pubblici. La strategia di sviluppo centripeto dell'agglomerato non è dunque convincente e il rischio di dispersione degli insediamenti rimane molto alto.”** (pag. 6)

**“Gli effetti del programma d’agglomerato sui parametri ambientali sono dunque limitati. Il PAL2 non avrà quindi ricadute positive sul consumo di superfici rispetto alla tendenza fin qui manifestatasi da un lato, la realizzazione di nuove infrastrutture consumerà superfici e, dall’altro, la mancanza di una strategia integrata paesaggio – insediamenti non consente di contenere e di concentrare lo sviluppo degli insediamenti.”** (pag. 6)

**“Considerata l’entità dei problemi di traffico sulla rete stradale, il PAL2 non propone misure che impediscano un deterioramento dei livelli di congestione** facendo leva sulla gestione dei flussi sull’intero perimetro dell’agglomerato o su altri provvedimenti in grado di influenzare la domanda e la scelta del vettore. **Vi è il rischio che peggiorino l’accessibilità per il traffico motorizzato privato e le condizioni di circolazione per i bus.** L’efficacia della strategia globale del sistema di trasporti nell’agglomerato è dunque messa in discussione.” (pag. 10-11)

Il PAL 2 nella graduatoria dell'utilità è inferiore a tutti gli altri PA ticinesi e nazionali. **Ha raccolto il 35% di sussidio perché questa aliquota è quella minima per la categoria di progetti "costi medi" in cui si situa il PAL 2.** I contributi federali sono ridotti, in quanto i progetti presentati non erano convincenti.

Le due scelte particolarmente criticate dalla Confederazione sono la circonvallazione di Agno e Bioggio e, meno, la rete tram.

### **3.1 La circonvallazione di Agno e Bioggio (133,7 milioni di franchi).** (Vedi il Rapporto d’esame della Confederazione sul PAL II, pp. 19-20.)

La Confederazione si dice consapevole degli effetti negativi legati ai volumi di traffico attraverso Bioggio e Agno ma considera che il rapporto costi-benefici della circonvallazione sia insufficiente. Essa “reputa che la soluzione proposta possa entrare in concorrenza e rimettere in discussione la redditività degli investimenti previsti per la realizzazione del collegamento tram-treno.” La Confederazione precisa poi che:

“L’efficacia di questa misura viene quindi considerata insufficiente per le seguenti ragioni”, che sono qui sintetizzate:

- "la misura non si inserisce nella concezione globale del programma d'agglomerato";
- “Presenta il rischio di un trasferimento dai trasporti pubblici al traffico motorizzato privato”;
- “Le misure di accompagnamento (...) devono essere maggiormente garantite”;
- “Per queste ragioni, la Confederazione stabilisce che l’agglomerato deve dare una priorità maggiore allo sviluppo della linea tram-treno, proponendo nel contempo misure di gestione del traffico e dei posteggi”;
- “L’opportunità di realizzare una strada di circonvallazione dovrà essere riesaminata”.

Oltre alla Confederazione vi sono altri pareri contrastanti su questa progettazione:

1. Stando al giudizio dei Cittadini per il territorio, la circonvallazione seguirebbe un tracciato illogico, contorto e costoso. I Cittadini per il territorio, nella loro recente pubblicazione<sup>1</sup>, presentano un tracciato alternativo, urbanisticamente coerente e rispettoso dei valori paesaggistici, con una galleria corta. Essi illustrano la proposta nel modo seguente: “La viabilità nel centro di Agno costituisce il problema più critico del Malcantone, sia dal punto di vista ambientale che viabilistico. Per Agno una circonvallazione stradale è indispensabile. Si propende per un tracciato a monte, in galleria, perché passando a lago si invade un luogo di enorme delicatezza paesaggistica che potrebbe essere valorizzato a vantaggio dell’agglomerato e della popolazione.

---

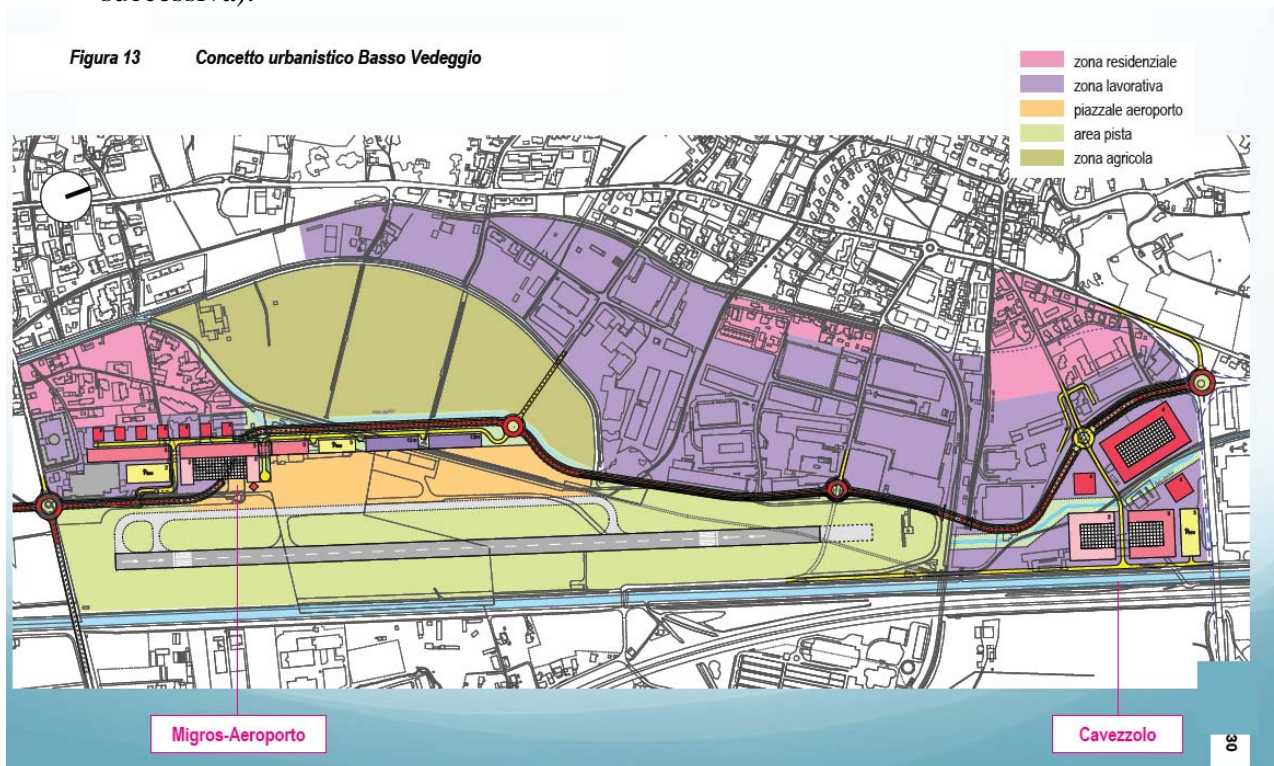
<sup>1</sup> Cittadini per il territorio, Un programma sostenibile per l’agglomerato luganese, dicembre 2014

La galleria corta di Agno era già stata studiata nel periodo 1970-80 dalla Sezione delle Strade cantonali con la collaborazione del compianto geologo prof. Ezio Dal Vesco (dell'ETH di Zurigo) ed era risultata fattibile. La rilanciamo per avviare una fase di ripensamento, utile in questo momento.”

2. Uno studio d'ingegneria e urbanistica privato ha recentemente presentato ai comuni interessati (incl. Lugano) una terza variante di circonvallazione. Senza entrare nei dettagli tecnici della proposta, il citato studio, permette, in un contesto generale di tendenza al miglioramento dei rapporti costi-benefici (rapporto positivo), di conseguire risparmi:

- per i Comuni e per il cantone di ca. 20'000'000, rispetto a progetto ufficiale;
- per Agno e Bioggio, risparmi dovuti a minori investimenti per raccordi a zone lavorative rispetto al progetto ufficiale;
- per il Comune di Lugano, risparmi nell'urbanizzazione dell'aeroporto.

integrando il trasporto pubblico e privato in un concetto pianificatorio preciso (vedi figura successiva).



Con il paragrafo precedente non si vuole tediare il lettore con elementi tecnici tendenzialmente non di competenza di una commissione della gestione, ma solo mostrare come si possano identificare e ipotizzare alternative vantaggiose, per una valutazione attenta delle quali è necessario “prendersi un po’ di tempo”.

Questo anche perché la Confederazione non è disposta a sostenere un'opera che è in concorrenza con il trasporto pubblico e con gli importanti investimenti previsti nel settore. Se si vorrà tornare a chiedere la partecipazione della Confederazione (e ci sembra più che giusto), allora si dovrà cambiare strategia: dovrà essere presentata una soluzione prettamente locale con un elevato grado di utilità e benefici e rispettosa delle aree paesaggistiche. Con queste premesse ci sono molte probabilità che si ricevano adeguati sussidi da Berna, poiché sarebbe una manifesta disparità di trattamento rifiutare il contributo federale a una soluzione che vuole risolvere un grave problema di viabilità su di un asse di collegamento riconosciuto principale dalla Confederazione.

### 3.2 La rete tram (218,6 milioni di fr.)

(Vedi il Rapporto d'esame della Confederazione sul PAL II, pag. 7 e pp. 18-19.)

Va ribadito dapprima che benché nel credito quadro siano richiesti 218,6 milioni di fr., il costo delle due tratte considerate è più elevato: 276 milioni di franchi in tutto, di cui 204 milioni per la tratta Lugano-Bioggio, e 72 milioni per la Bioggio-Manno, secondo le informazioni date dal Municipio rispondendo alla domanda 7 della Commissione della gestione sul MMN 9080.

Per ulteriormente capire le critiche è opportuno richiamare graficamente la “proposta di tram Luganese”.



Nella sua valutazione, la Confederazione distingue la tratta Bioggio-Manno, che sarebbe pronta per essere realizzata e finanziata nel quadriennio 2015-2018 (Lista A della Confederazione, asse S-N della tappa prioritaria PMax nella figura), e la tratta Lugano-Bioggio (Lista B della Confederazione, asse E-O della tappa prioritaria PMax nella figura), non finanziata nell'ambito del PAL II ma rinviata al PAL III, dal 2019.

A proposito delle misure relegate nella lista B (in questo caso, rete tram Lugano-Bioggio), la Confederazione osserva quanto segue (Rapporto d'esame, Febbraio 2014, pag. 7):

- “Non sono ancora pronte per essere realizzate e finanziate”;
- “Sarà necessario ottimizzarne il rapporto costi/benefici”;
- “Il cofinanziamento di queste misure da parte della Confederazione non è garantito”;
- “Gli agglomerati saranno tenuti a sottoporre nuovamente queste misure all'esame della Confederazione nell'ambito dei programmi d'agglomerato di 3<sup>a</sup> generazione”.

La Confederazione precisa poi (pagg. 18-19) che, per il **tram Lugano-Bioggio**, “il rapporto costi/benefici è sufficiente”, ma “l'efficacia di questa misura è meno elevata di quelle simili presenti in altri programmi d'agglomerato” e, quindi, “la Confederazione intravede un potenziale di ottimizzazione della misura”, in particolare sui punti seguenti:

- Collegamento della nuova linea con il traffico ferroviario regionale e nazionale;
- Scadenario a tappe dei diversi assi, in particolare dell'asse Centro-Cornaredo per il quale l'agglomerato riconosce un potenziale d'utilizzazione importante;
- Coordinamento della linea con la rete bus e il traffico lento;
- Esame di soluzioni alternative per i collegamenti Bioggio – Lugano FFS e Lugano FFS – Lugano Centro;
- Esame dell'influenza (domanda) concernente la realizzazione della prima tappa Ponte Tresa-Bioggio/Bioggio-Manno sulla base delle modalità relative alle questioni di capacità della seconda tappa.

Anche la minoranza della vostra commissione ritiene che progettare e costruire l'asse orizzontale in galleria del sistema a H del tram Luganese in totale assenza di prospettive per gli assi verso Cornaredo e verso Pian Scairolo sia poco lungimirante. C'è infatti il rischio che una volta realizzata la galleria, con grandi sforzi finanziari, poi la cosa rimarrà lì, perché non si troverà il consenso né il finanziamento per continuare la linea come tram urbano su strada. Le opposizioni a questo genere di conduzione del tram sono annunciate e si qualificano come muscolose. La scelta di mettere i cittadini di fronte al fatto compiuto, attuando una tappa di non ritorno, senza discutere sul completamento dell'opera, è colma di rischi. In questo contesto si inseriscono anche le considerazioni fatte sotto in merito alla viabilità del Pian Scairolo.

I Cittadini per il territorio richiamano poi l'attenzione sulla prospettata **soppressione della tratta Bioggio-Stazione FFS Lugano della linea FLP Lugano-Ponte Tresa**, benché essa sia essenziale per la "cintura del Vedeggio", sia utile, funzioni bene e assicuri relazioni fondamentali con i treni. Non è saggio eliminare una ferrovia esistente per sostituirla con un servizio molto costoso e per il quale il rapporto costi-benefici non sembrerebbe ottimale.

Il progetto di nuovo tram del luganese è considerato costoso per un limitato aumento dell'utenza. A opera terminata, sul tram si avranno 700 passeggeri in più rispetto alla linea FLP esistente (fonte Dipartimento del Territorio). Il rapporto d'uso dei trasporti pubblici non verrebbe –come detto sotto-modificato.

Sulla prospettiva di finanziare i lavori sulla FLP facendo passare un tram per un treno e proponendo il finanziamento tramite il FIF (Fondo per l'Infrastruttura Ferroviaria) la confederazione è abbastanza chiara. Da informazioni da noi direttamente assunte presso il competente Ufficio federale dei trasporti (UFT) si deduce che (testo tratto da lettera ufficiale firmata dal Direttore UFT signor Peter Füglistaler) *“con l'entrata in vigore del Fondo per l'Infrastruttura ferroviaria (FIF) all'inizio del 2016, i progetti ferroviari potranno essere finanziati solo nel quadro del relativo Programma di sviluppo strategico (PROSSIF) della Confederazione e soltanto tramite tale fondo. Il cofinanziamento di progetti ferroviari negli agglomerati tramite FIF non sarà dunque possibile. Il finanziamento di progetti nell'ambito FIF avverrà esclusivamente ad opera della Confederazione. Per compensare questo onere supplementare a carico della Confederazione, i cantoni versano al FIF un importo complessivo di 500 milioni di franchi l'anno. All'inizio dello scorso anno 2014, nel quadro dei lavori per la fase di ampliamento PROSSIF 2030, i cantoni sono stati invitati a organizzarsi in regioni di pianificazione e a presentare alla Confederazione per esame, le loro necessità di offerte di trasporto aggiuntive entro la fine 2014. Il Canton Ticino ha accolto l'invito, indicando che entro il 2030 nella regione del Luganese si attende un forte aumento del traffico, in particolare tra la Valle del Vedeggio e il centro di Lugano. Pertanto, analogamente a quanto previsto dal Programma d'agglomerato del Luganese di seconda generazione (ndr: PAL2), il Cantone propone di convertire la FLP in un tram-treno, costruendo a tale scopo una galleria da Bioggio al centro di Lugano. Al momento la questione del finanziamento di tale ampliamento da parte della Confederazione è ancora aperta. Nei prossimi anni l'UFT esaminerà le proposte presentate da tutte le regioni di pianificazione per il potenziamento del traffico regionale, nonché quelle formulate dalle FFS per il potenziamento del traffico a lunga distanza e del traffico merci.*

*Dal momento che anche il FIF possiede fondi limitati per l'ampliamento della rete ferroviaria svizzera, sarà indispensabile stabilire delle priorità. A tal fine nel corso di quest'anno (nдр: 2015), l'UFT esaminerà la fattibilità delle proposte dei cantoni insieme alle imprese preposte allo sviluppo dell'infrastruttura (nдр: in questa fase è possibile vagliare anche progetti infrastrutturali alternativi p.es. lo studio dell'ATA). I progetti più adatti secondo la valutazione della Confederazione saranno poi sottoposti a un confronto su scala nazionale. Presumibilmente nel 2018, il Consiglio federale presenterà al Parlamento un messaggio per il finanziamento di progetti con il miglior rapporto costi-benefici."*

Visto che anche i servizi federali confermano che il progetto non è maturo e che deve essere migliorato, e che il suo finanziamento non è assicurato né nell'ambito del Programma d'agglomerato PAL II, né in quello del FIF, **diventa pertinente la proposta di suddividere il credito richiesto in varie tappe per permettere una migliore elaborazione dei diversi progetti.**

### 3.3 Altre criticità

Oltre alle due opere (circonvallazione e tram) su cui si è espressa la Confederazione, sono da menzionare le seguenti altre osservazioni critiche relative ad opere del pacchetto che si vorrebbe far avallare dal CC.

- **Politica dei posteggi:** si prevede di sostituire i posteggi urbani di lunga durata con quelli a breve durata (favorendo quindi i movimenti veicolari). La richiesta della Confederazione era che, a fronte della realizzazione di P&R periferici, fossero soppressi posteggi urbani in egual numero, non che fossero trasformati in posteggi a tempo limitato. In questa maniera la richiesta non è stata rispettata, permettendo un aumento del numero globale di posteggi urbani e contribuendo ad accentuare la congestione stradale.
- **Nodo intermodale di Molinazzo:** è un posteggio di interscambio che i comuni, a ragione, non vogliono, perché contribuisce a caricare ulteriormente le già sature arterie locali. I posteggi vanno collocati in modo decentrato, là dove ha origine il traffico pendolare, non a metà strada fra i luoghi d'abitazione e la città. La Confederazione, nel suo esame del PAL II, non lo menziona neppure, forse perché legato alla realizzazione della tratta Lugano-Bioggio del tram che essa forse considererà, se ottimizzata, nell'ambito del PAL di terza generazione. Da notare poi che, stando al MMN (schema di pag. 12), la sua realizzazione si situerebbe solo negli anni 2022-2023.
- **Viabilità Pian Scairolo:** sono previsti investimenti di 29 milioni di franchi e si gettano le basi per altri grandi spese stradali (svincolo autostradale, strada di gronda, raddoppio dell'autostrada tra Lugano sud e Mendrisio). Questi investimenti non sono maturi: devono essere esaminati nell'ambito dell'adozione del PR-CIPPS, ancora all'esame della nostra Commissione della pianificazione, che dovrà pronunciarsi sull'aumento della capacità d'insediamento, oppure su interventi che si limitano a riordinare il caos esistente. Il rapporto d'esame federale sul PAL2 (pag. 17) dice che per questa opera l'agglomerato non ha neppure presentato una domanda di cofinanziamento. Nelle risposte alle domande della nostra Commissione della pianificazione il Municipio ha recentemente precisato che il grado di attuazione dei PR in vigore nel Pian Scairolo è circa del 50%, il che vuol dire che i PR esistenti permettono il raddoppio della quantità edificata. Il nuovo PR proposto (che segue le indicazioni del PAL2) concede un ulteriore incremento dell'edificazione del 20%. In conclusione la nuova regolamentazione per il Pian Scairolo propone una densificazione degli insediamenti di quasi due volte e mezzo l'esistente (precisamente 2,40 volte), il che determina grandi investimenti (ca. 150 milioni di franchi, quasi tutti a carico dei Comuni direttamente interessati) per cercare di padroneggiare il conseguente forte aumento del traffico stradale. Il prospettato sviluppo massiccio di questo quartiere periferico contraddice le indicazioni della Legge federale sulla pianificazione del territorio ([Art. 3, cpv 3a LPT](#)), recentemente adottata dal popolo, che prescrivono di pianificare gli insediamenti "in luoghi dotati di una rete adeguata i trasporti pubblici".

Invece il PAL2 non solo vuole lo sviluppo intenso della periferia sud ma lo qualifica come strategico e prioritario, da realizzare subito, anche prima della realizzazione della linea del tram cittadino. Questo tipo di programmazione, incongruente e contraria ai principi della pianificazione urbanistica e della legislazione anche cantonale che vuole soluzioni coordinate che integrino insediamenti, mobilità e ambiente (vedi [art. 1 cpv 2c LST](#)) determina un aumento del traffico stradale così forte da portare alla paralisi la mobilità cittadina. Questa considerazione appoggia ulteriormente la richiesta di rivedere la graduatoria di priorità per la realizzazione dell'infrastruttura di trasporto pubblico avanzata al punto 3.2 di questo rapporto.

Osserviamo inoltre che:

- Le altre opere previste nel pacchetto in esame non sono sussidiate dalla Confederazione: viabilità definitiva di Cornaredo, viabilità del Pian Scairolo, nodi intermodali di Cornaredo, di Molinazzo e di Lamone;
- L'opera denominata "assi di penetrazione Massagno, Paradiso e Savosa (PVP fasi B/C)" (costo lordo 24,6 milioni di franchi) non è neppure menzionata nell'esame federale del PAL, ma il MMN (tabella di pag. 10) ne indica un finanziamento da parte della Confederazione di 6,0 milioni di franchi, non si sa proprio su quale base;
- Nella conclusione del rapporto d'esame sul PAL II, la Confederazione sottolinea che, in vista del PAL III: "il riesame e l'ulteriore sviluppo della strategia globale dei trasporti, nonché le diverse tappe del progetto chiave "Rete tram Lugano-Bioggio-Manno" assumono a riguardo un significato fondamentale" (Rapporto, pag. 23).

**In conclusione di questo capitolo, si deve prendere atto che, con più di mezzo miliardo di investimenti a carico dei Comuni e del Cantone, con una incidenza comunale (34.3%) molto più forte della tornata precedente (15%), ci si sarebbero potuti aspettare grandi benefici, mentre nello stesso rapporto PAL II si legge che, dopo aver speso una tale somma:**

- Il traffico sulle strade sarà congestionato come prima. La minoranza della vostra commissione ha messo a confronto dati sul traffico feriale medio (TFM) pubblicati sullo stesso PAL2 e ha prodotto la tabella seguente, sufficientemente chiara ed eloquente:

Tratta stradale	Carico So, 2007 <sup>2</sup> TFM giornaliero, [veicoli/giorno]	Obiettivo 2025 <sup>3</sup> TFM giornaliero, [veicoli/giorno]	Differenza [veicoli/giorno]
Manno-Bioggio, via cantonale	24 700	30 190	+ 5490
Agno-Magliaso, via cantonale	28 990	29 600	+ 610
Muzzano, Piodella	20 170	22 820	+ 2650
Pambio (v Pian Scairolo + v. Senago)	30 310	40 720 (20970+19750)	+ 10410
Paradiso, Riva Paradiso	6 830	7 270	+ 440
Lugano, Riva Caccia	27 640	19 900	- 7740
Lugano, Via Trevano	25 810	19 790	- 6020
Lugano, Via Ciani	10 110	19 000	+ 8890
Lugano, Via Ceresio	14 370	15 560	+ 1190
Lugano, Via Besso	19 010 (17780 <sup>4</sup> )	22 280	+ 3270

<sup>2</sup> Fonte: PAL2, Rapporto finale 14 giugno 2012, Fig. 30 pag 71

PVP, Rapporto finale, Scheda S3, settembre 2007, Fig.7, pag.15

<sup>3</sup> Fonte: PAL2, Rapporto finale 14 giugno 2012, Tab. 17 pag 144 e Fig. 68 pag 146

Massagno, Via San Gottardo	30 520 (20812 <sup>3</sup> )	27 580	- 2940
Massagno, Via Lepori	12 140	14 190	+ 2050
Galleria Veduggio-Cassarate	22 202 <sup>5</sup>	37 510	+ 15308
Vezia, Via San Gottardo	25 080	26 120	+ 1040
Lugano, Crespera	12 690	16 840	+ 4150
A2 Valle del Veduggio	49 910	57 990	+ 8080
A2, Lugano Nord - Lugano Sud	44 370	73 840	+ 29470
A2, galleria S.Salvatore	77 470	92 910	+ 15440
A2, Entrata/Uscita Lugano nord	27 900	31 900	+ 4000
A2, Entrata/Uscita Lugano sud	26 530	37 560	+ 11030

È questo un punto decisivo per la nostra valutazione: il traffico prefigurato per il 2025-30 (dopo aver speso 600 e passa milioni di franchi) significa la paralisi della viabilità urbana durante estesi periodi della giornata. Perché i volumi pronosticati sull'autostrada, segnatamente sulla circonvallazione autostradale, a Lugano Sud e a Lugano nord, nella galleria Veduggio-Cassarate e a Manno, superano largamente la capacità delle arterie, per cui il traffico, lì impedito, si riverserà sulle strade urbane, ampliando e intensificando il fenomeno di intasamento che si rileva già oggi. Un simile risultato avrebbe dovuto consigliare di rifare l'esercizio dall'inizio.

- Il rapporto d'uso dei trasporti pubblici resterà immutato: un viaggio con i trasporti pubblici contro nove viaggi con l'automobile (PAL2 pag. 155);

		Trend+ 2025		Obiettivo 2025	
		pers/g	rip. modale	pers/g	rip. modale
Luganese	TIM	505'227	89.9%	505'633	89.2%
	TP	56'557	10.1%	61'193	10.8%
Aree strategiche (senza Città Bassa)	TIM	159'268	90.6%	168'245	89.2%
	TP	16'496	9.4%	20'466	10.8%
Centro e Aree strategiche	TIM	316'272	88.5%	322'431	87.6%
	TP	41'194	11.5%	45'661	12.4%
Basso Veduggio e Città Bassa	TIM	5'592	91.2%	5'358	85.5%
	TP	538	8.8%	908	14.5%

- Non vi sarà percettibile miglioramento dell'inquinamento atmosferico;
- Non si gettano le basi per frenare la dispersione degli insediamenti sul territorio;
- Non si gettano le basi per frenare la corrosione del paesaggio.

#### 4. La situazione finanziaria della Città

La situazione finanziaria della Città è e rimane, nei prossimi anni, molto difficile. E cambia veramente poco il fatto che, nel 2014, il risultato d'esercizio negativo lo è meno di quanto previsto. A fine 2014, il capitale di terzi ammontava a 1,2 miliardi di fr., di cui 990 milioni di debiti a medio e lungo termine, a fronte di beni patrimoniali del Comune di 532 milioni di franchi.

Per far fronte a questi debiti, nel 2014 la Città ha pagato ai suoi creditori 21,2 milioni di franchi di interessi passivi, pari a 58'000 fr. al giorno.

<sup>4</sup> Fonte: TFM mese di ottobre 2013, Rapp, Monitoraggio PVP, 10 novembre 2014, Allegato 1

<sup>5</sup> Fonte: TFM anno 2013, DT, La mobilità in Ticino nel 2013

Il Piano Finanziario (PF) indica un quadriennio di continui disavanzi d'esercizio, dal 2015 al 2018, per un totale cumulato di 79,6 milioni di franchi.

Il Moltiplicatore necessario per pareggiare i costi sarebbe del 91% nel 2015 e ancora dell'87% nel 2018.

Il Piano degli Investimenti (PI) prevede una contrazione importante degli investimenti amministrativi netti, dai 78 milioni di franchi del 2014 a 68 nel 2015, 54 nel 2016, 52 nel 2017, 53 milioni nel 2018.

Gli investimenti dal 2015 in poi (227 milioni di franchi) sarebbero autofinanziabili con le risorse generate dalla gestione corrente (ammortamenti – perdite d'esercizio) solo in ragione di 55 milioni di franchi (24%): per il resto occorre indebitarsi ancora di più.

Nei soli 4 anni del PF e del PI, la spesa da destinare al finanziamento anticipato del PTL/PAL (5,1 milioni di franchi all'anno per 20 anni!) ammonterebbe a 20,4 milioni di franchi, pari al 9% degli investimenti netti totali.

Le tabelle allegate al MMN. PTL/PAL computano gli oneri correnti che graveranno sul Comune indicando un ammortamento minimo del 10% e un tasso d'interesse del 2%: per ogni quota annuale di prelievo a favore del fondo PTL/PAL (5,1 milioni di franchi) gli oneri di gestione corrente ammonteranno dunque a 612'000 fr.

**La (minoranza della) vostra Commissione giudica improponibili per i prossimi 4 anni (2015-2018) l'entità del prelievo per il fondo PTL/PAL e dei relativi oneri correnti, già caricati nel 2014, per opere faraoniche e controverse, come si è indicato, la cui realizzazione inizierà per lo più nel 2018 (vedi schema nel MMN a pag. 12).** Tanto più che nel PI mancano impegni prioritari collegati alla politica dell'alloggio a pigione moderata (appoggiata ora anche dal Piano Cantonale dell'Alloggio), allo sviluppo strategico del Campo Marzio Nord (Polo congressuale), allo sviluppo graduale del Polo sportivo.

## **5. Una proposta: dividere il credito quadro in due “pacchetti”**

Il MM 9080 pone questioni di massima rilevanza. Senza pretendere di avere la chiave per risolvere i problemi elencati, si ritiene che la proposta avanzata sia traballante e non convincente.

Le argomentazioni sviluppate sopra mostrano che l'interesse pubblico per votare i crediti richiesti è insufficiente. A conclusione del vasto e oneroso programma PAL 2:

- La congestione stradale sarà superiore a quella odierna (già insopportabile);
- Il rapporto d'uso dei trasporti pubblici non sarà migliorato;
- Lo sviluppo centripeto non sarà attuato;
- Il risanamento ambientale non verrà favorito.

Sono tutti obiettivi prescritti dalla legge federale LPT, recentemente adottata dal popolo svizzero, in questo modo disattesa.

Alla luce di queste considerazioni e di quelle relative al Piano Finanziario e Piano degli Investimenti della Città, appare del tutto ragionevole proporre la suddivisione in **due “pacchetti”** del credito quadro proposto:

- A. Misure prioritarie: mature, non o poco controverse e, in parte, cofinanziate dalla Confederazione;**
- B. Misure da considerare in un secondo tempo: non mature, o controverse, e non finanziate dalla Confederazione che ne richiede il ripensamento e l'ottimizzazione**

Vediamo dunque il contenuto dei due “pacchetti”.

#### A/ Misure prioritarie (investimenti in milioni Fr.)

Oggetto	Costo lordo				
	2014-33	CH	CT	CO	LU
Rete Tram Bioggio-Manno <sup>1</sup>	72.2	25.3	27.2	19.7	9.3
Stazione FFS Lugano (StazLu1, Modulo 3)	66.8	12.6	31.4	22.8	10.8
PPI Vedeggio	10.0		5.8	4.2	2.0
PPI Basso Malcantone	22.0		12.8	9.2	4.3
Viabilità definitiva NQC	81.5		47.3	34.2	16.2
Nodo Intermodale di Cornaredo	30.0		17.4	12.6	6.0
Park+Ride di Lamone-Cadempino	3.0		1.7	1.3	0.6
Assi di penetrazione Massagno, Paradiso e Savosa (PVP fasi B/C)	24.6	6.0	10.8	7.8	3.7
<b>Totale</b>	<b>310.1</b>	<b>43.9</b>	<b>154.4</b>	<b>111.8</b>	<b>52.8</b>

<sup>1</sup>Importo dedotto dalla risposta del Municipio alla domanda 7 della CG

NB: i 6.0 mio di fr. di finanziamento CH dell'ultima misura indicata non sono per nulla considerati nell'esame federale del PAL II.

#### B/ Misure da considerare in un secondo tempo (investimenti in milioni Fr.)

Oggetto	Costo lordo				
	2014-2033	CH	CT	CO	LU
Rete Tram Lugano-Bioggio <sup>1</sup>	203.9	71.3	76.9	55.7	26.3
Nodo Intermodale di Molinazzo	10.0		5.8	4.2	2.0
Circonvallazione Agno-Bioggio	133.7		77.5	56.2	26.5
Viabilità del Pian Scairolo	29.0		16.8	12.2	5.8
<b>Totale</b>	<b>376.6</b>	<b>71.3</b>	<b>177.0</b>	<b>128.3</b>	<b>60.6</b>

<sup>1</sup>Importo dedotto dalla risposta del Municipio alla domanda 7 della CG. Si noti che, stando a questa risposta, il costo totale del tram Lugano-Bioggio-Manno è 276.1 mio di fr. e non 218.6 come nella tabella a pag. 10 del MMN.

Come si è visto più sopra, il finanziamento federale non è però assicurato ora, né garantito in futuro, a meno di correttivi e ottimizzazioni.

Limitando l'accettazione del credito al primo pacchetto, l'onere per la Città si riduce a poco più della metà di quello previsto: da 102 a 53 milioni, in cifre tonde (-48%). Il prelievo annuale per il fondo PTL/PAL, fino all'adozione ragionata di un secondo pacchetto che trovi il consenso di un finanziatore importante come la Confederazione, si riduce a 2.6 anziché 5.1 milioni di franchi.

Nell'arco del PF e PI (2015-2018) si guadagna uno spazio di manovra di quasi 10 milioni per investimenti diversi (per esempio nell'ambito di diverse politiche, come quelle per l'alloggio, congressuale-turistica, culturale-sportiva), e la spesa corrente annua conseguente ad ogni prelievo dei contributi d'investimento per il PTL/PAL si riduce a 312'000 fr. (10% di ammortamento, 2% di interessi) anziché 612'000 fr.

**Siamo coscienti che lo sdoppiamento del pacchetto d'investimenti da 102 milioni di franchi significa il rigetto del MMN., ma sarebbe sbagliato drammatizzare:**

- **La nuova proposta (credito quadro di 310,1 milioni di franchi) va presentata alla CRTL e al Cantone e una nuova convenzione può essere preparata e adottata in 6 mesi al massimo;**
- **Nei prossimi anni, le opere scorporate potranno essere rielaborate e ottimizzate, come chiede la Confederazione, per essere riproposte nell'ambito del PAL III e, per quanto riguarda la viabilità del Pian Scairolo, secondo l'esito che avrà l'esame del PR-CIPPS.**

## 6. Conclusioni

L'attuale indirizzo di sviluppo regionale, un po' voluto e molto subito, ha portato il Luganese in una situazione disastrosa. I danni territoriali e ambientali, l'inefficienza della mobilità e la corrosione del paesaggio, fenomeni legati tra loro, sono evidenti e inconfutabili. Si deve cambiar rotta per dare alla Città e al Vedeggio l'opportunità di costruire un agglomerato che funzioni. Se si continua sulla strada tracciata dalla CRTL (principalmente nell'ultima sua versione, molto meno nella precedente, che aveva invece avuto il merito di realizzare la galleria Vedeggio-Cassarate e di aver creato un organismo regionale basato sul consenso e l'ascolto), si va verso un disastro territoriale e uno spreco di miliardi. Infatti l'indirizzo della CRTL con il PAL 2 consiste nel continuare lo sviluppo periferico basato sull'automobile e su soluzioni per i trasporti pubblici che non portano a risultati tangibili.

Bisogna rendersi conto: i calcoli del PAL 2 (quindi i loro) dicono che nel 2025-30 il nuovo carico di traffico sulle strade avrà cancellato i benefici della galleria Vedeggio-Cassarate e che i trasporti pubblici non avranno più peso di oggi.

Bisogna essere realisti e prendere atto che il progetto del tram e la circonvallazione sono due progetti collegati ma, invece, pensati separatamente, e che la circonvallazione di Agno e Bioggio continua a suscitare critiche e controproposte, senza poi dimenticare che la votazione promossa dalla Lega contro questa soluzione ha raccolto quasi il 50% dei voti cantonali.

Ricordiamo infine che alcune opere condivise sono state regolate a parte, e possono essere realizzate separatamente. Si tratta, ad esempio, delle misure a favore dei pedoni e delle biciclette: le piste ciclabili rientrano in un piano di finanziamento ad hoc e non nel PTL / PAL2 (vedi punto 2.2 a pagina no. 13 del MMN.9080).

Per queste ragioni, vi invitiamo Signore Consigliere e Signori Consiglieri comunali, a:

### **risolvere:**

1. Il MM 9080 è respinto perché l'interesse pubblico che lo motiva è insufficiente.
2. Il Municipio è invitato a proporre alla CRTL lo sdoppiamento del credito quadro, togliendo da quello attuale le misure tram Lugano-Bioggio, nodo intermodale di Molinazzo, circonvallazione di Agno e Bioggio e Viabilità del Pian Scairolo, da rivedere e ottimizzare considerando le osservazioni della Confederazione e i lavori in corso di analisi del PR-CIPPS.
3. Nell'ambito del programma PAL3, il Municipio è invitato a indicare alla CRTL la necessità imprescindibile di perseguire quelle finalità di interesse pubblico veramente utili allo sviluppo dell'agglomerato luganese: abbattimento della congestione stradale, riequilibrio del rapporto d'uso dei trasporti pubblici, lotta alla dispersione degli insediamenti nel paesaggio.

PER LA MINORANZA DELLA  
COMMISSIONE DELLA GESTIONE  
Marco Jermini (relatore)  
Martino Rossi (relatore)  
Fausto Gerri Beretta-Piccoli (relatore)  
Deborah Moccetti Bernasconi  
Roberto Ritter