

Spett.
Commissione regionale
dei trasporti del Luganese
Casella postale 4046
6904 Lugano

Bellinzona, 19 luglio 2011

**Piano d'agglomerato del Luganese di seconda generazione (PAL2) – Fase 1:
Osservazioni dell'ATA Associazione traffico e ambiente, Sezione della Svizzera italiana**

Stimate Signore, egregi Signori,

vi trasmettiamo le nostre osservazioni al PAL2, ringraziandovi per la proroga del termine di consultazione fino al 22 luglio. Anche così, tuttavia, il tempo disponibile per un'analisi approfondita risulta assai scarso. Le nostre osservazioni sono critiche e vogliono esserlo. Riteniamo infatti eccessivo lo scarto fra gli enunciati teorici (promesse fatte nel linguaggio standard dei programmi d'agglomerato) e la realtà d'un programma che punta ancora troppo sulla realizzazione di ulteriori strade. Temiamo che l'analisi fornita con questa prima parte di PAL2 sia funzionale a giustificare un ulteriore sviluppo del traffico stradale, in contraddizione con l'obiettivo di puntare sui trasporti pubblici (sistema tram/treno), che non a caso viene indebitamente nuovamente messo in discussione in una delle domande poste dalla consultazione.

1. Osservazioni di carattere generale

Seguiamo l'evolversi del Piano dei trasporti del Luganese dall'inizio degli anni '90 e, per quanto ci è possibile, abbiamo regolarmente preso posizione sui documenti correlati (PAL, PRAL, PVP, COTAL, ecc.). L'incarto occupa ormai due ripiani del nostro archivio, per una lunghezza complessiva di circa due metri. Tutto questo per dire che di studi ne sono stati fatti, che molte parole sono state scritte e spese e che la carta prodotta è parecchia. In concreto, invece, constatiamo che:

- è stata realizzata la galleria Vedeggio-Cassarate, ma non sono pronti neppure tutti i park and ride che dovrebbero trattenere in periferia in traffico dei pendolari. Eppure era una delle impostazioni di fondo del piano dei trasporti dell'agglomerato;
- sono stati riorganizzati i trasporti pubblici, ma la rete tram-treno che dovrebbe essere un pernio del PTL-PRAL è ancora lontana nel tempo;
- s'è inaugurato un solo percorso ciclabile - la via del lago - rimasto monco e, nello stato attuale, di scarsa utilità;

- s'è fatta qualche zona 30.

Dopo più di vent'anni questa bilancio è assolutamente insoddisfacente. Abbiamo volutamente trascurato qualche aspetto, ma ci preme esprimere la nostra delusione: non v'è alcuna proporzione fra i documenti prodotti e le promesse ivi contenute e le realizzazioni concrete. Neppure tenendo in considerazione i tempi tecnici e politici (piuttosto lunghi), v'è ragione di mitigare sostanzialmente questo giudizio.

1.1 Pal1 e Pal2

Sappiamo evidentemente che entro la fine di quest'anno il PAL2 dovrà essere sottoposto alla Confederazione, ma allo stato attuale dei lavori si tratterà più che altro di un esercizio di stile. Le critiche espresse da Berna sul PAL1 non sono infatti minimamente state tenute in considerazione. Le riassumiamo:

- l'esame del rapporto costi/benefici non dà risultati veramente positivi, tanto che Berna concede solo il tasso minimo dei contributi federali (30%). **“La strategia globale di gestione della rete di trasporti è ancora troppo poco sviluppata”;**
- **“nonostante i potenziamenti importanti dell'offerta di trasporto pubblico, il principio di base dell'accessibilità per il traffico individuale motorizzato della corona suburbana (impianti P+R) è mantenuto”;** N.b: figura fra i “punti deboli”;
- il potenziale dei trasporti pubblici per migliorare la ripartizione modale degli spostamenti all'interno dell'agglomerato non è sufficientemente considerato e sfruttato;
- le misure per il traffico lento sono troppo poco concrete, altrettanto vale per le misure di riqualifica viaria nei nuclei urbani;
- il programma non permette di diminuire sostanzialmente il carico veicolare;
- le misure urbanistiche sono generiche e poco soddisfacenti;
- la circonvallazione di Agno-Bioggio proposta non è efficiente e ha un rapporto costi/benefici insoddisfacente.

Se il Pal2 attualmente in consultazione vuole essere una risposta a queste critiche – che condividiamo appieno – allo stato attuale esso fallisce completamente l'obiettivo. Probabilmente non è un caso se propone già un altro sistema di finanziamento, prevedendo di non poter contare su un più ampio sostegno da parte della Confederazione. Non vediamo alcuna volontà di dialogo né un ripensamento. In fondo, da ormai 20 anni si ripetono gli stessi progetti stradali e, per il resto, le promesse di sempre.

1.2. Accordo non rispettato

L'8 febbraio 2001 l'ATA e il WWF firmavano un accordo con il lod. Consiglio di Stato per la realizzazione della galleria Vedeggio-Cassarate. Il Governo cantonale si impegnava così per la realizzazione delle misure fiancheggiatrici, mentre le associazioni ritiravano il loro ricorso contro il Piano generale della galleria. Senza entrare nei dettagli, l'accordo prevedeva, oltre alle misure fiancheggiatrici del PTL, l'approvazione del Piano di risanamento dell'aria del Luganese (PRAL), l'accettazione da parte della Città del Piano di gestione del traffico e di un concetto globale di stazionamento, nonché misure per ridurre l'impatto ambientale.

La galleria è ormai quasi pronta all'inaugurazione, ma le misure fiancheggiatrici realizzate non permetteranno affatto di ridurne l'impatto. Il park and ride di Cornaredo, per il quale s'è dovuto passare un accordo con un privato, è insufficiente. Invece del "viale urbano" che avrebbe dovuto assorbire il traffico da/per la galleria, ora è previsto un "tridente di penetrazione", che corrisponde a un triplicamento dell'asse con gravi conseguenze per gli abitanti delle zone attraversate. Il PRAL è stato varato, ma non viene rispettato. Facciamo solo un esempio:

La scheda M2.1 "Chiusura di spazi viari" del PRAL (vincolante) dice "... nei centri storici situati all'interno dell'agglomerato o legati alla realizzazione di opere del PTL-prima fase si prevede la chiusura, completa o a fasce orarie, di strade a favore del traffico pedonale ..." e, più avanti, "...Tra queste zone merita particolare rilievo la proposta di chiusura al traffico di transito del Lungolago, indicata dal PTA quale strada di servizio tra quartieri dell'agglomerato, e l'estensione della zona pedonale della City di Lugano, per i decisivi effetti positivi sul traffico pedonale e sull'inquinamento" e più avanti ancora "Il Comune di Lugano realizza, ..., il declassamento funzionale del Lungolago a favore di tutti gli utenti della strada e l'ampliamento della zona pedonale della City" e infine "Il declassamento funzionale del Lungolago e l'ampliamento della zona pedonale della city, dovranno essere attuati il più presto possibile, ma al più tardi entro il 2010". Il 2010 era l'anno scorso e il lungolago viene chiuso qualche sera d'estate (con ottimo successo, per altro) o per qualche raduno di moto. Ma certo non si può parlare di "declassamento funzionale".

Parimenti, la realizzazione di Park & Ride in periferia e presso le principali stazioni ferroviarie avrebbe dovuto preludere alla riduzione dei posteggi in centro città. Alcuni posteggi di lunga durata sono stati trasformati in zona blu ed è stata posata la segnaletica elettronica che indica dove vi siano posteggi liberi. Ma non si riconosce tuttora alcuna coerente politica di stationamento, anzi sbucano nuovi posteggi un po' ovunque.

Per la gestione del traffico assistiamo all'accavallarsi di progetti stradali (strada di collegamento inserita nel progetto di copertura della trincea ferroviaria di Massagno, tridente di penetrazione, circonvallazione Agno-Bioggio, galleria Veduggio-Cassarate, nuova strada sul Pian Scairolo, collegamento Grancia-Piano del Veduggio - un doppiopiede dell'autostrada Lugano sud - Lugano nord, ecc.), praticamente senza più coerenza fra loro né col PTL. Lo stesso vale per i posteggi. Riteniamo che questa situazione sia insoddisfacente e ci aspettiamo che almeno il PAL2, una volta completato con la parte dedicata alla mobilità, preveda le necessarie correzioni di rotta in tempo breve.

A giudicare dal documento ora in consultazione, non ci sentiamo ottimisti.

1.3 Priorità al sistema tram-treno

Nuove opere stradali portano al massimo a un miglioramento temporaneo della situazione. Parallelamente, l'intasamento e la perdita di qualità di vita che ne deriva (inquinamento, rumore, pericolo, ecc.) favoriscono la dispersione degli insediamenti abitativi verso zone periferiche. Oltre alla progressiva (e ormai fin troppo evidente) cementificazione del territorio, la periurbanizzazione comporta un ulteriore aumento dei pendolari e quindi del traffico. Ne consegue che solo una rete molto efficiente di trasporti pubblici permette di ovviare ai problemi di congestionamento del traffico nella città e nell'agglomerato.

Nel PAL 2 si punta molto sul tram come elemento caratterizzante, ma la sua progettazione è molto in ritardo, non vi è ancora nulla di concreto, le uniche opere che avanzano sono le strade. Anche i P&R sono in ritardo e anche questo era uno dei pilastri del PTL, in quanto dovevano fermare in periferia parte del traffico diretto in centro.

Ci aspettiamo dunque una decisa accelerazione nella realizzazione della rete tram-treno, con spostamento delle priorità. Nello sviluppo dei vari documenti notiamo invece che spuntano sempre più strade e il resto è in ritardo. Il PTL rischia di essere così – come anche il PAL – in definitiva, un piano viario con uno sguardo regionale.

1.4 Periodo di consultazione troppo breve

Apprezziamo che ci sia stata concessa una proroga del termine per la consultazione del PAL2. Tuttavia, data la complessità dell'incarto, anche così il periodo per la consultazione risulta troppo breve (considerato anche che siamo in estate) e non sufficiente per una vera partecipazione della popolazione e delle associazioni.

A questo si aggiunge che, nel periodo estivo, si susseguono in consultazione PAL2, PALOC (Locarnese) e le relative schede di Piano direttore. I cittadini si accorgeranno delle conseguenze quando tornano dalle ferie e sarà troppo tardi? Persino per un'associazione come l'ATA diventa difficile seguire gli sviluppi su vari fronti, figuriamoci per i gruppi di cittadini o i singoli. Inoltre, l'attuazione del PAL viene sganciata dalla competenza cantonale e ora affidata all'ente regionale di sviluppo, organismo intermedio fra Cantone e Comuni con scarsa legittimazione democratica. Di fatto i Consigli comunali, i rappresentanti politici più vicini ai cittadini, vengono anch'essi messi da parte. Intravediamo una volontà politica di ridurre al minimo possibile la partecipazione dei cittadini ai fondamentali processo di pianificazione e sviluppo del loro agglomerato. Si tratta di un'involuzione che denunciamo con vigore.

2. Nel merito

Apprezziamo le consuete belle parole introduttive sulla mobilità pubblica e la qualità di vita, ma la realtà cittadina è purtroppo ben diversa. Né il PAL2 propone alcunché di veramente nuovo per ovviare ai problemi riscontrati. Vedremo se saprà farlo nella fase successiva, quando tratterà più concretamente l'aspetto della mobilità.

2.1 Domanda 1: Si concorda di estendere il perimetro del PAL2 a tutti e 55 i Comuni fra il Monte Ceneri e il ponte-diga di Melide, formando così un sistema territoriale e socio-economico unitario entro cui governare a livello politico-istituzionale lo sviluppo dei prossimi decenni?

L'idea di estendere il perimetro del PAL a tutti i 55 comuni del Luganese non è necessariamente sbagliata. Tuttavia, va rilevato che il nuovo perimetro non corrisponde al concetto di agglomerato, comprendendo anche realtà periferiche con caratteristiche ed esigenze assai diverse. Difficilmente i diversi componenti possono essere considerati "un sistema socio-economico unitario", se non nella misura in cui si tratta di realtà che gravitano principalmente attorno a Lugano. Abbiamo l'impressione è che si allarghi il perimetro per aumentare le zone insediative, commerciali, industriali, ecc. e non per migliorare la qualità di vita e della mobilità.

In questo contesto, a pag 39 si dice che il Medio e Alto Vedeggio possono avere un ruolo particolare per lo sviluppo dell'agglomerato di Lugano, soprattutto per gli insediamenti lavorativi, fino ad avere un ruolo di **“area strategica qualora fossero impostate delle adeguate riflessioni di sviluppo intercomunale sulla cui base definire le misure infrastrutturali necessarie”**. Traduzione: sviluppo industriale del fondovalle fino a Rivera e mantenimento dell'uscita autostradale di Sigirino? Speriamo di no!

Lo sviluppo degli insediamenti e la qualità dei sistemi di trasporto sono strettamente legati, come annota anche il documento **“Tendenze e sfide dello sviluppo federale a cura del DATEC: “Nuove offerte di trasporto generano infatti un'ulteriore crescita dell'urbanizzazione. Allo stesso tempo, lo sviluppo degli insediamenti ha bisogno di nuove infrastrutture di trasporto. La principale sfida consiste quindi nel coordinare in modo ottimale i seguenti aspetti: da un lato, le infrastrutture di trasporto devono essere in grado di far fronte, sotto il profilo finanziario e territoriale, allo sviluppo degli insediamenti; dall'altro, invece, le nuove offerte di trasporto vanno incentivate solo nella misura in cui favoriscono una crescita urbana in zone appropriate dal punto di vista pianificatorio”**. Ciò deve valere anche per il Luganese. Non ci sembra che il PAL2 ne tenga sufficientemente conto e chiediamo di precisare gli intenti pianificatori e territoriali.

Ulteriori insediamenti vanno incentrati sui principali snodi dei trasporti pubblici, in particolare sulle stazioni/fermate del sistema tram-treno, che deve essere in grado di migliorare il modal split nonché di assorbire un possibile ulteriore aumento della mobilità. Lo sviluppo va indirizzato in questa direzione, oltre alla densificazione e al miglioramento della qualità di vita nella città. Il fatto che, con una prima applicazione pratica del principio di insediare attività nei pressi d'una stazione (copertura della trincea di Massagno), sia prontamente spuntata una nuova strada, ci preoccupa. Se si insedia la SUPSI presso la stazione è affinché gli studenti (e i loro insegnanti) si spostino col TILO. Offrire parallelamente un nuovo collegamento stradale inficia già in partenza questa impostazione.

2.2 Domanda 2: Le 18 aree funzionali proposte, con le loro vocazioni specifiche, rappresentano una base adeguata a partire dalla quale definire nella fase successiva dei lavori gli obiettivi e le misure concrete del PAL2?

“La società non deve (...) rimanere inoperosa a guardare la crescita irrefrenabile della mobilità. La dinamica e la struttura dell'evoluzione dipendono infatti fortemente dalle ipotesi relative ai principali fattori d'influenza come lo sviluppo demografico ed economico, l'ampliamento dell'infrastruttura nonché la politica dei trasporti e dell'ordinamento del territorio” («Forum Sviluppo sostenibile», Berna, giugno 2006). Questi principi pianificatori, che si rispecchiano nella legislazione federale, impongono un modo di procedere coordinato. In altre parole, non è lecito proporre le “aree funzionali” senza tener conto degli altri fattori. Così facendo si crea un pregiudizio, che influenza le fasi successive (**“le misure concrete del PAL2”**), che invece dovrebbero essere coordinate fin dall'inizio. Solo in questo modo è infatti possibile dare un giudizio con cognizione di causa. Accettando le 18 aree funzionali proposte si creerebbe invece un precedente, dal quale poi verrebbero fatti dipendere provvedimenti e misure che verrebbero giustificati con l'accettazione delle stesse. Ciò non è lecito, al di là del giudizio che si potrebbe dare sulle aree proposte.

Citiamo dal “concetto territoriale Svizzera: **“lo sviluppo degli insediamenti deve tenere conto delle capacità attuali del sistema di trasporti. La densità edilizia e l'uso delle zone edificabili**

dipenderanno infatti dalla qualità dell'urbanizzazione in relazione ai trasporti pubblici e al traffico lento. Spetta ai Cantoni, alle Città e ai Comuni definire i poli di sviluppo. Essi sono già allacciati in modo adeguato o addirittura molto buono alla rete dei trasporti pubblici e del traffico lento". A prescindere dalle consuete enunciazioni di principio, l'impostazione che viene proposta col PAL2 non permette di sapere quali siano, all'atto pratico, le misure e opere previste. Per ogni comparto viene elencato quando previsto dal PAL1 e dal Piano direttore cantonale, ma non è dato sapere quali conseguenze si vogliano trarre dalle analisi effettuate. Sono questioni di non poco conto: per esempio, per servire una zona commerciale intasata di traffico si punta sul potenziamento delle strade o sul miglioramento del modal split a favore dei trasporti pubblici? Il concetto territoriale della Confederazione si orienta in quest'ultima direzione, gli svariati progetti stradali PTL/PAL1/PAL2 invece, in concreto, finora vanno nella direzione opposta.

A nostro modo di vedere, le aree funzionali possono devono formare un insieme urbanistico coerente, essere incentrate sugli snodi della rete dei trasporti pubblici, mirare a ridurre il traffico individuale motorizzato, tener conto del traffico lento. Senza disporre di approfondimenti non è, per il momento, possibile esprimersi nel merito.

2.3 Domanda 3: Il sistema tram-treno, rappresenta ancora un elemento prioritario per l'organizzazione della mobilità del Luganese, da completare insieme alle misure viarie e di mobilità lenta previste dal PTL?

La domanda è provocatoria quanto inutile. Il Piano direttore cantonale fissa – anche nella scheda R3, proposta di modifica per la consultazione – l'obiettivo di **“realizzare la rete tram-treno quale perno infrastrutturale prioritario dell'agglomerato”**. Questo obiettivo, uno dei pilastri centrali del PAL, non è negoziabile né può essere rimesso in discussione nell'ambito di una consultazione su un mezzo PAL2.

Come abbiamo già indicato nelle nostre considerazioni introduttive, concordiamo che il sistema tram-treno rappresenti un elemento prioritario per l'organizzazione della mobilità del Luganese (per noi dovrebbe essere “l'elemento prioritario”). Non siamo invece d'accordo che debba essere completato insieme alle misure viarie (quelle sono in gran parte da stralciare). Inoltre, se è così prioritario, visto che le strade sono ingolfate e che la maggioranza degli spostamenti avvengono nell'agglomerato (da Lamone alla Collina d'Oro) la priorità va alle due aste dell'H e non alla galleria tranviaria o alle strade. In fondo, la FLP arriva già in stazione, da dove è agevole raggiungere il centro (a piedi, in bus o con la funicolare). L'asta in galleria, attualmente considerata prioritaria, essenzialmente non è che il collegamento fra il centro e un park and ride. A nostro modo di vedere, per l'organizzazione dei trasporti nell'agglomerato sono molto più importanti la linea cittadina Cornaredo-Centro-Paradiso-Grancia (che collega i principali punti d'attrazione della città) e il prolungamento verso Lamone (che permette di servire parte della cintura urbana (anch'essa con importanti punti d'attrazione)). È necessario accelerare la realizzazione di queste opere. Ne avremmo bisogno ben prima del 2025 o oltre.

Infine, se l'ossatura è il tram, bisogna ridurre posteggi e le vie di penetrazione in città.

2.4 Domanda 4: L'introduzione di un “fondo infrastrutturale regionale” appare una misura necessaria per dare all'agglomerato del Luganese una maggiore incisività ed efficacia nella realizzazione delle opere infrastrutturali necessarie a garantire il modello di sviluppo auspicato?

L'idea di introdurre un "fondo infrastrutturale" è dovuta alla necessità di ovviare alla scarsa partecipazione finanziaria della Confederazione a un PAL2 che non ha né un buon bilancio costi/benefici né un buon bilancio ambientale? La domanda sorge spontanea, visto che non c'è nessuna entrata in materia sulle critiche espresse a suo tempo da Berna sul PAL. Possiamo anche essere d'accordo sull'introduzione di un Fondo infrastrutturale, ma solo se è vincolato ad anticipare gli interventi a favore della mobilità lenta e pubblica (tram). Se invece il fondo proposto serve per fare quelle opere bocciate dalla Confederazione – e che ci si ostina a voler realizzare (circonvallazioni nel BAso Malcantone, doppione dell'autostrada fra Grancia e il portale della Vedeggio-Cassarate, anello stradale con posteggi intorno alla stazione ecc.) – non ne vediamo l'utilità.

Ci chiediamo inoltre che vantaggi avrebbero i comuni periferici a pagare per queste opere. Riteniamo che la partecipazione dei comuni debba essere commisurata al beneficio diretto che possono trarre dalle opere realizzate.

Se, come enunciato, uno degli intenti del PAL2 era la ricerca del consenso, allo stato attuale esso non raccoglie il nostro. Ci riserviamo di rivedere il nostro giudizio, qualora la seconda fase risultasse più equilibrata. Per il momento abbiamo tutto sommato l'impressione che da un programma d'agglomerato (già carente) tendenzialmente si torni al piano viario degli anni 70.

Associazione traffico e ambiente
Sezione della Svizzera italiana

Su incarico del Comitato ATA-SI

Werner Herger
segretario

Copia a:

- Dipartimento del territorio
- Ufficio federale dello sviluppo territoriale



Associazione traffico e ambiente
Sezione della Svizzera italiana
Piazza Indipendenza 6, C.p. 1084, 6501 Bellinzona
tel. 091 826 40 88, fax 091 826 40 28
www.ata.ch, werner.herger@ata.ch