

Sviluppo territoriale e mobilità: problemi e prospettive



Riccardo De Gottardi,
Divisione della pianificazione
territoriale, DT

L'organizzazione territoriale è oggi sottoposta a tensioni e mutamenti. La caratteristica struttura policentrica della Svizzera e del Cantone sembra vacillare. I conflitti per l'uso del territorio, risorsa limitata e non rinnovabile, tendono ad accentuarsi. L'80% della popolazione, il 90% dei posti di lavoro e gran parte delle infrastrutture si concentrano sui fondovalle, che coprono solo il 15% della superficie cantonale.

Anche nel Ticino si manifestano indizi di squilibri crescenti tra le diverse regioni, la mobilità cresce a ritmi intensi parallelamente alla diffusione degli insediamenti, alcuni centri danno segni di indebolimento mentre la situazione ambientale (aria e rumori), nonostante i progressi, denota problemi ancora irrisolti. I piani regionali dei trasporti e il Piano direttore, in via di aggiornamento, vogliono essere strumenti di indirizzo per gestire mobilità, territorio e ambiente in modo coordinato. Promuovere una mobilità sostenibile e rafforzare un'organizzazione territoriale policentrica e con agglomerati strutturalmente competitivi saranno importanti sfide e traguardi per gli anni a venire.

Il territorio appartiene alle risorse indispensabili alla vita ed è una risorsa limitata non rinnovabile. Esso è soggetto ad un perenne mutamento, in ragione di fenomeni naturali o per via dell'intervento umano. Intensità ed estensione di questo intervento dipendono da molteplici fini, bisogni e possibilità tecnologiche.

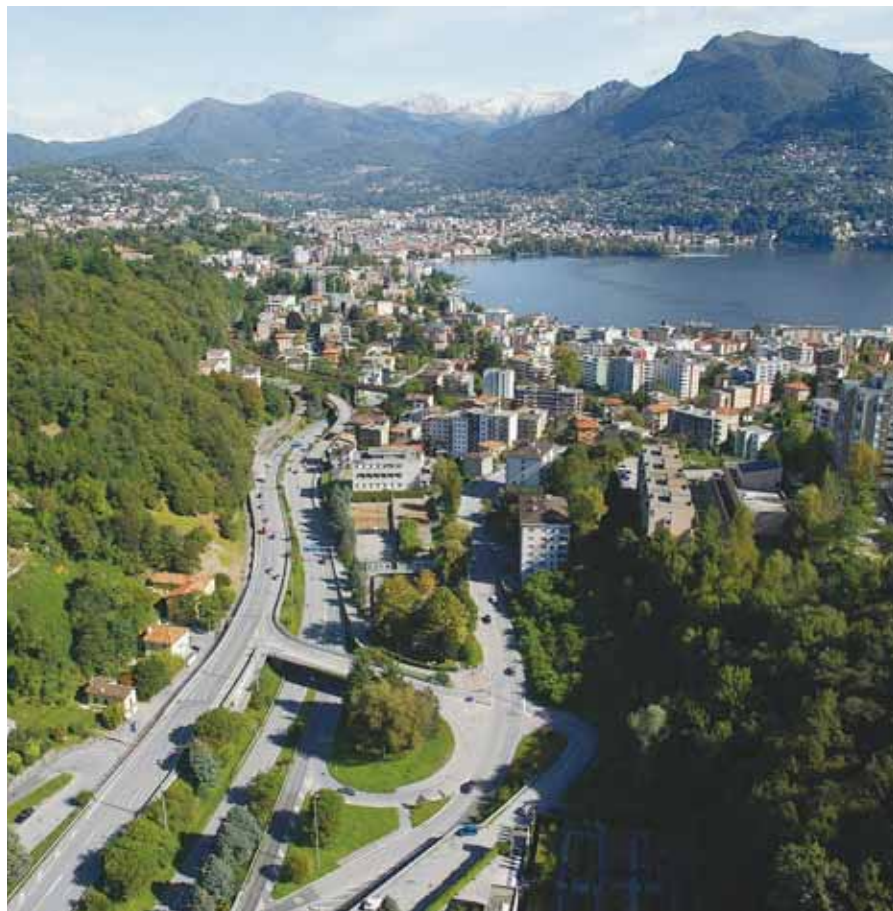


foto Tl-press / Ey Riva

Gli insediamenti umani - di carattere residenziale e produttivo - si sono localizzati e sviluppati nel territorio generando una rete ed una gerarchia di centri e di agglomerati e delimitando comprensori rurali e aree periferiche.

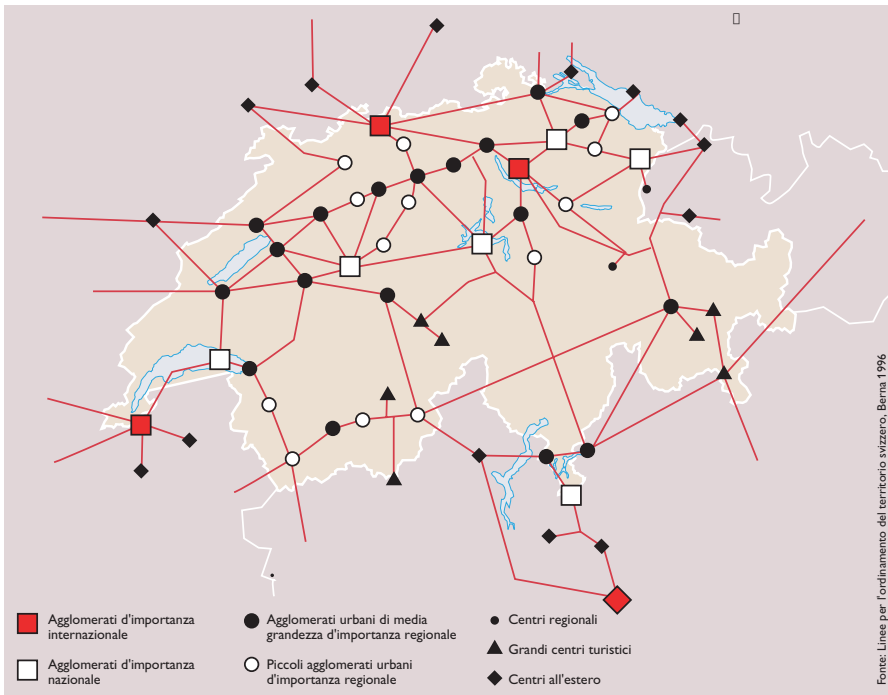
Ciò che "unisce" questi insediamenti, comprensori ed aree sono le infrastrutture ed i servizi di trasporto. La mobilità - delle persone e delle merci - è quindi al contempo premessa ed elemento determinante per l'uso e la gestione del territorio.

Gestire il territorio e la mobilità significa poi ineludibilmente confrontarsi con la problematica della salvaguardia ambientale e paesaggistica. Il territorio è quindi chiamato a soddisfare esigenze di carattere economico coniugandole con il mantenimento ed il rinnovamento delle basi essenziali della vita (l'acqua, l'aria, il suolo) e con la difesa di un quadro ambientale equilibrato (il paesaggio naturale e quello costruito).

Il quadro di riferimento generale

La Svizzera è tradizionalmente caratterizzata da una struttura urbana policentrica (v. cartina A). Si contano oggi 48 agglomerati urbani, che hanno dato luogo a un'occupazione relativamente decentralizzata del territorio nazionale. Questa rete urbana è gerarchizzata. Un ruolo centrale è svolto dai tre agglomerati **d'importanza internazionale** di Zurigo, Ginevra e Basilea; accanto a loro completano "l'impalcatura" territoriale di livello superiore i centri **d'importanza nazionale** di Berna, Losanna, Winterthur, San Gallo e Lugano. I **centri di media o piccola grandezza** d'importanza regionale si situano a un livello intermedio in questa gerarchia. Essa è infine completata dai centri regionali e da quelli turistici.

«La mobilità è quindi al contempo premessa ed elemento determinante per l'uso e la gestione del territorio.»



Questo modello di organizzazione territoriale è evoluto nel tempo in parallelo allo sviluppo economico, che nei centri urbani trova notoriamente il suo motore principale. In un contesto di progressiva integrazione, globalizzazione e liberalizzazione economica anche la struttura territoriale è confrontata a nuovi rischi e pressioni così come a nuove opportunità.

È fondamentale posizionarsi in modo favorevole nel quadro competitivo nazionale ed internazionale, al quale sarebbe illusorio pensare di poterci sottrarre, tenendo conto delle risorse, dei potenziali e dei vincoli esistenti.

L'attuale struttura territoriale della Svizzera, urbana e **policentrica**, è oggi tuttavia minacciata. Gli insediamenti tendono ad estendersi in modo continuo generando forti esternalità, congestioni, costi d'urbanizzazione elevati, impatti paesaggistici irreversibili. Poche aree urbane sull'Altopiano sembrano concentrare sempre più i centri direzionali delle aziende e i servizi specializzati.

Il Ticino costituisce una delle cinque aree metropolitane svizzere, con Lugano come centro d'importanza nazionale.

La rete urbana del Ticino si struttura attorno ai quattro poli di importanza cantonale di Bellinzona, Locarno, Chiasso - Mendrisio e Lugano. Quest'ultimo costituisce l'elemento centrale del sistema. Questa rete viene a collocarsi in un contesto transfrontaliero e ad

interagire con due centri della confinante Lombardia - Como e Varese - le cui dimensioni sono ben superiori a quelle ticinesi.

Analogamente alla situazione svizzera rispetto a quella europea e mondiale, anche l'area metropolitana ticinese si trova ad operare in un contesto nazionale ed internazionale competitivo.

Per inserirsi attivamente nelle dinamiche economiche e per salvaguardare, rispettivamente per promuovere, quelle vocazioni che fanno del Ticino un'area attrattiva dal profilo degli insediamenti e del paesaggio occorre poter raggiungere una sufficiente "massa critica" e valorizzare le proprie peculiarità.

Il nostro quadro territoriale è strutturalmente e tradizionalmente dicotomico (v. cartina B):

- da un lato troviamo l'**area dei fondovalle**, al di sotto dei 600 m/sm che, partendo da Biasca, si estende fino agli agglomerati di Locarno e di Chiasso. Essa copre circa il 15 % del territorio cantonale, ospita l'80 % della popolazione e circa il 90 % dei posti di lavoro. È un'area con caratteristiche urbane e quindi relativamente alte densità residenziali ed elevata complessità funzionale.
- D'altro lato, il **resto del territorio** - circa l'85 % - è contraddistinto da aree pregevoli dal profilo paesaggistico, con una popolazione numericamente debole e prevalente-

mente anziana e una struttura economica legata essenzialmente al settore primario.

Nell'ultimo ventennio la crescita demografica - da circa 270.000 a 310.000 abitanti - si è concentrata nei fondovalle, incrementando la pressione per l'estensione delle aree insediative. Le infrastrutture pubbliche - dalle strade alle scuole - e quelle legate ad insediamenti produttivi hanno pure prediletto e occupato le aree attrattive.

I conflitti nell'uso del suolo, già ben visibili negli anni '80, non potevano che acuirsi e nel futuro sono destinati ad inasprirsi ulteriormente. La politica dello sviluppo territoriale sarà sempre più chiamata a mediare e ponderare interessi e spinte potenzialmente divergenti ma costrette ad operare in uno spazio oggettivamente sempre più ristretto.

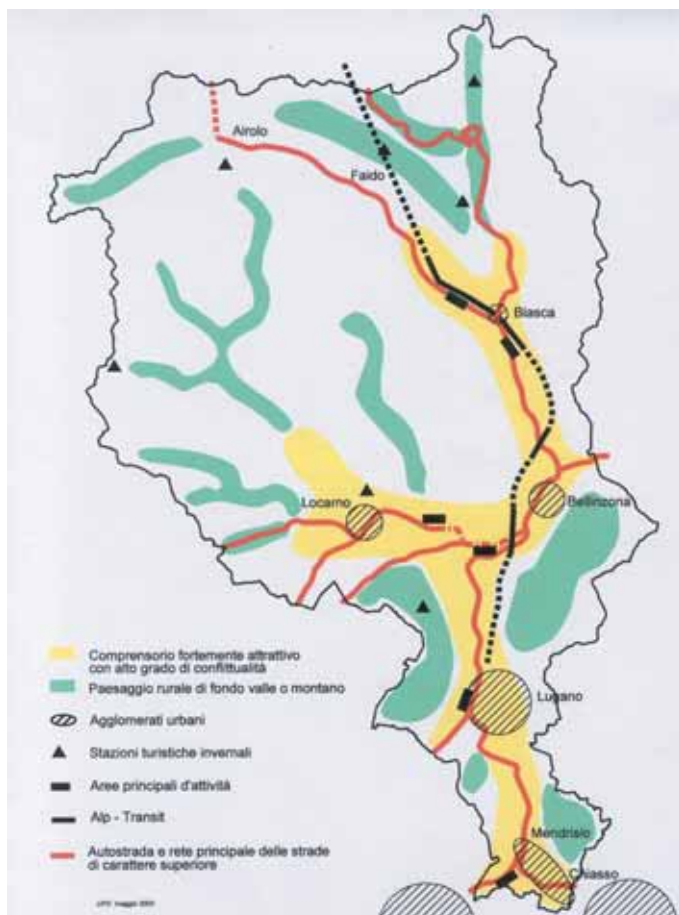
Alcune tendenze in atto

L'organizzazione e lo sviluppo territoriale, così come la mobilità, sono influenzati da parecchi fattori e generano a loro volta diverse dinamiche. Vale la pena evidenziare qui alcune delle tendenze più significative:

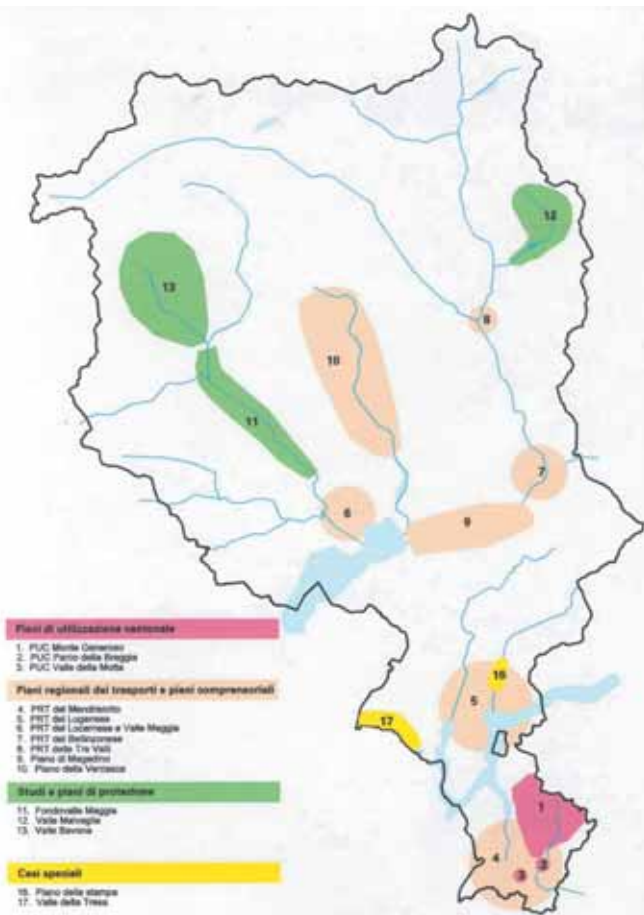
- a) Nell'ultimo ventennio dal profilo demografico il comprensorio di gran lunga più dinamico è stato l'agglomerato luganese; sono cresciute pure, anche se a un ritmo meno intenso, le altre aree urbane del Cantone. L'aumento tuttavia si concentra nelle corone urbane mentre hanno invece perso terreno i centri. Le regioni di montagna, in particolare le Tre Valli e, al suo interno, la Leventina subiscono una persistente erosione.
- b) I posti di lavoro, la crescita e la ricchezza economica tendono a concentrarsi attorno al polo forte del Cantone, Lugano. Il confronto tra l'evoluzione effettiva e il modello d'organizzazione territoriale del PD lascia intravedere una sostanziale stabilità nella sua struttura ma anche un riposizionarsi dei pesi specifici dei diver-

«Il nostro quadro territoriale è strutturalmente e tradizionalmente dicotomico: da un lato l'area dei fondovalle (15% del territorio, 80% della popolazione, 90% dei posti di lavoro), dall'altra il resto del territorio.»

B Principali componenti del territorio cantonale



C Strumenti per la gestione del territorio e della mobilità



si poli d'importanza cantonale. La "città-regione" è sempre più contrassegnata da un polo centrale trainante - Lugano - unito a un centro amministrativo e turistico che si consolida - Bellinzona - e da due aree - Locarnese e Mendrisiotto - in perdita di velocità.

Il Ticino diventa sempre più "urbano" in senso lato, ma continua a mantenere pure una forte caratterizzazione di regione alpina, con risorse naturali e paesaggistiche pregevoli.

c) La diffusione degli insediamenti nel territorio, l'indebolimento dei centri e di alcuni agglomerati e la specializzazione nell'uso del suolo sono all'origine di una forte crescita dei movimenti pendolari e in genere della **mobilità interna**.

Basti a tal proposito osservare, ad esempio, che:

- nel 1960 circa il 50 % della popolazione attiva lavorava fuori dal proprio Comune di residenza mentre nel

1990 tale valore è salito al 70 %;

- il traffico nelle principali sezioni della rete delle strade cantonali è quasi triplicato tra il 1970 e il 2000;
- la mobilità cresce anche nel settore dei trasporti pubblici. Si constata, a titolo di esempio, che la costituzione nel 1997 della Comunità tariffale Ticino e Moesano e il lancio del nuovo abbonamento "Arcobaleno" - un vero e proprio "lasciapassare" per tutti i servizi - ha portato a un incremento delle vendite di oltre il 50 %.

d) Data la posizione geografica del Cantone, strategicamente centrale nel contesto dell'arco alpino, l'evoluzione della mobilità viene ad essere condizionata in modo importante anche dal **traffico internazionale**. Ciò è soprattutto il caso nel settore del **trasporto delle merci**.

Il volume di merci movimentate attraverso l'arco alpino è triplicato dal 1970 al 2001; ovunque è la componente stradale

ad avere registrato i tassi di crescita più elevati. Attraverso la Svizzera transita circa un terzo del totale del traffico dell'intero arco alpino e, di questo terzo, l'85 % utilizza la via del S. Gottardo. Solo la presenza di una infrastruttura ferroviaria valida, che oggi ancora assorbe oltre i 2/3 del traffico merci totale del traffico ed i vincoli posti al traffico veicolare (divieto notturno, limiti di peso) hanno permesso di salvaguardare la funzionalità dell'autostrada. Con il 2001 si sono viepiù manifestati, proprio a seguito dell'evoluzione del traffico pesante, i noti problemi di gestione e sicurezza dell'autostrada, che conosce una forte sollecitazione soprattutto in relazione alle elevate punte stagionali e settimanali.

e) In **campo ambientale**, prendendo come punto di riferimento la problematica dell'aria, si constatano tendenze contrapposte. Da un lato negli ultimi anni sono stati raggiunti importanti traguardi

nel contenere o addirittura ridurre le emissioni di alcune sostanze, quali ad esempio l'anidride solforosa, il monossido di carbonio e il biossido di azoto. D'altro canto la situazione continua ad essere allarmante in particolare per le emissioni di polveri fini, di biossido di carbonio (anidride carbonica) e per il carico di ozono.

f) Nel **campo delle risorse finanziarie** e in quello della **politica regionale**, constatiamo l'emergere di un Ticino a due o tre velocità.

Nel corso degli ultimi dieci anni il numero di Comuni ticinesi che applicano un moltiplicatore elevato è aumentato. Se nel 1990 la metà di questi Comuni applicava un moltiplicatore superiore a 85 punti, nel 2000 tale proporzione è salita a oltre i due terzi¹. La popolazione che abita in questi comuni è passata dal 35 % del totale cantonale al 54 %.

Parallelamente il numero di Comuni che fanno capo alla compensazione è continuamente aumentato: erano 47 nel 1990, sono stati quasi 80 nel 2000.

Sorprende in particolare che, accanto alle (forse) prevedibili difficoltà nelle regioni periferiche e di montagna, si osservano sempre più Comuni centrali o della corona urbana, che conoscono crescenti difficoltà. Essi sono peraltro aggravati dal noto fenomeno della esternalità spaziali e dalla fuga dai centri di contribuenti facoltosi e di piccole o medie aziende. Il cuore della città viene tendenzialmente occupato da fasce di popolazione meno abienti (anziani, disoccupati, stranieri e persone sole); questa tendenza è ben visibile soprattutto nei grandi centri a livello nazionale.

Nel **campo della politica regionale** - ispirata finora soprattutto al concetto della correzione delle disparità economiche e infrastrutturali - si constata che gli obiettivi posti negli anni '70 e '80 sono stati solo parzialmente raggiunti, o addirittura sono stati contrastati da spinte e tendenze di segno contrario, che favoriscono la concentrazione.

Ora ci si interroga su nuove strategie chiamate a sostituire o comunque a completare la tradizionale assistenza finanziaria, la creazione "artificiale" di poli di sviluppo o tecnopoli o i tentativi di mantenere in vita settori industriali in declino².

Strumenti di indirizzo

A livello cantonale due sono gli strumenti fondamentali per definire un quadro coerente di indirizzi volti alla gestione del territorio e della mobilità:

- Il **Piano direttore cantonale**, i cui obiettivi generali e settoriali sono stati approvati dal Gran Consiglio nel 1990 e che ora sono in via di revisione (v. l'articolo di Moreno Celio a p. 30);
- Il **Piano cantonale dei trasporti**, defini-

to nelle sue componenti tecniche e procedurali nella Legge sul coordinamento pianificatorio e finanziario in materia di infrastrutture e servizi di trasporto. Esso è stato elaborato per comprensori regionali.

Sulla base di questi strumenti sono stati sviluppati pianificazioni e progetti mirati, di cui la cartina C indica l'ambito territoriale.

In questo articolo mi limito ad alcune indicazioni sul Piano cantonale dei trasporti.

La Legge dà facoltà al Consiglio di Stato di allestire questo Piano su scala regionale. Così si è concretamente proceduto a partire dagli anni 1988/89 introducendo e impostando i diversi Piani regionali dei trasporti in modo innovativo:

- prendendo in considerazione **tutti i vettori di trasporto**;
- integrando gli obiettivi dell'**organizzazione territoriale** e della **protezione dell'ambiente**;
- istituendo le **Commissioni regionali dei trasporti**, così da creare una piattaforma di riferimento politico e di elaborazione di proposte su una scala congruente con i problemi sul tappeto.

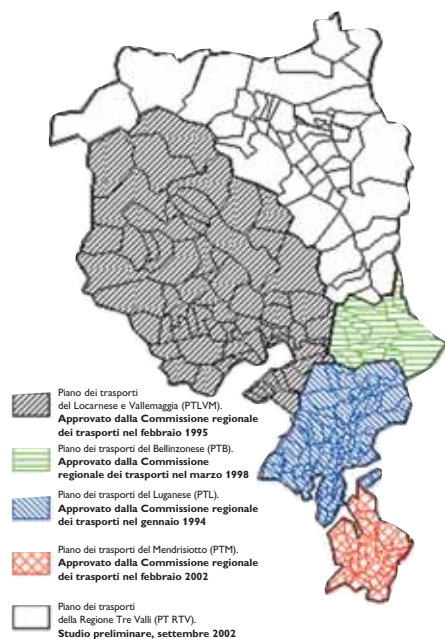
Questi Piani si fondano dunque sul principio di una **mobilità integrata**, in cui i diversi mezzi di trasporto assolvono funzioni complementari e interdipendenti e interagiscono con gli indirizzi relativi all'organizzazione territoriale.

Attualmente, come risulta dalla cartina D, gran parte dei Piani regionali dei trasporti sono stati approvati e sono in via di progressiva attuazione.

I diversi Piani regionali vengono ad integrare e sono coordinati attraverso progetti di valenza cantonale e/o nazionale e internazionale.

Le proposte dei diversi Piani regionali che hanno un'incidenza territoriale sono poi inserite nel Piano direttore cantonale (schede di coordinamento) e vengono così ad assumere un carattere vincolante per gli enti pubblici.

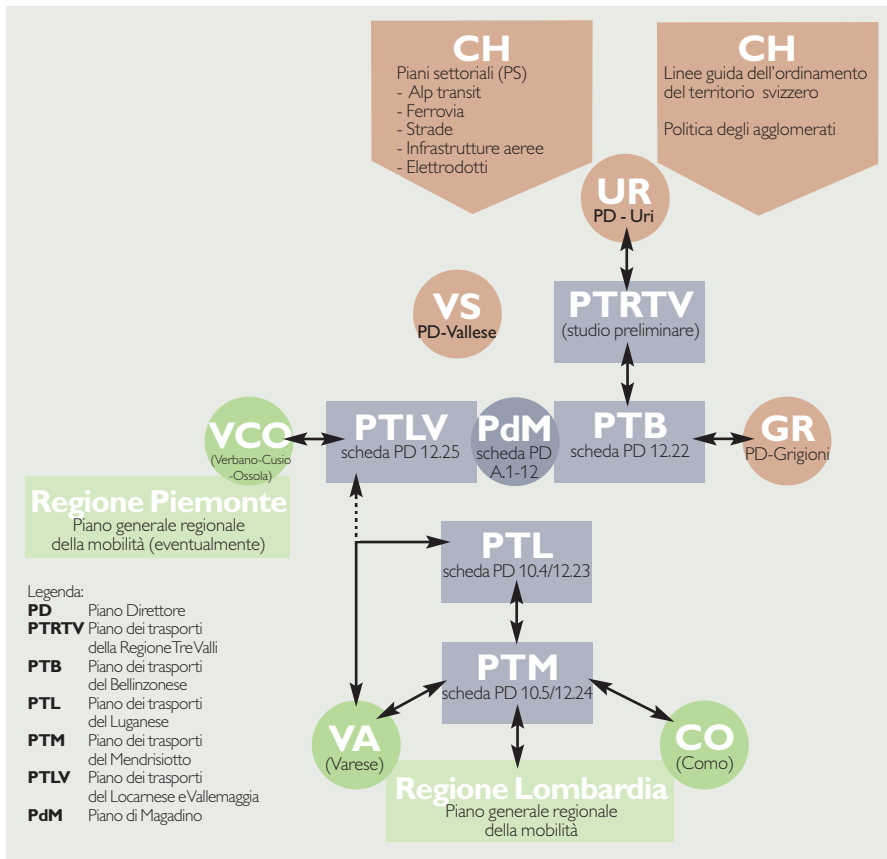
D I comprensori dei Piani regionali dei trasporti



¹ D. Baroni, I moltiplicatori d'imposta comunali a confronto, *Dati* 2001-2, pp. 30-39.

² S. Alberton, Nuova politica regionale nel contesto internazionale, USI aprile 2002.

E Gli elementi della pianificazione cantonale in materia di mobilità



Il quadro d'insieme per l'intero territorio cantonale è sintetizzato nella figura E.

Le sfide del futuro

Sviluppo territoriale e mobilità sono intimamente legati.

Non sempre questo legame è evidente ed i rapporti tra causa ed effetti univoci. La realtà è invece spesso complessa e inserita in una logica di sistema e di reti piuttosto che in schemi lineari a senso unico. A mo' di conclusione e di riflessione per la discussione è utile indicare alcuni temi con i quali già siamo confrontati e con i quali ancor di più lo saremo nel futuro.

- **Promuovere una mobilità sostenibile per essere competitivi**
Essere competitivi comporta poter disporre di un **sistema di trasporto** efficace ed efficiente per i collegamenti

interni e con l'esterno. Lo sviluppo di questo sistema risulta un fattore indispensabile, anche se non sufficiente, per l'attrattiva del Ticino.

Questo sistema deve essere compatibile con la salvaguardia dell'ambiente, che, a sua volta, completa e migliora l'attrattività di carattere residenziale.

Sul **piano interno** la ricerca di soluzioni per il riequilibrio nell'uso dei diversi mezzi di trasporto così come la ricerca di sinergie tra questi stessi mezzi in funzione dei diversi contesti operativi rimane pienamente d'attualità.

Il **traffico nazionale e internazionale**, soprattutto quello delle merci, resta una spina nel fianco.

Senza pretendere di essere esaustivi vale la pena menzionare in questa prospettiva due progetti strategici: l'AlpTransit, da completare con le linee di accesso, e il nuovo sistema ferroviario regionale Ticino-Lombardia.

- **Sostenere un'organizzazione territoriale policentrica e rafforzare gli agglomerati**

La struttura e la forza dell'ordinamento territoriale svizzero e, in scala più ridotta, di quello ticinese si sono sempre fondati su una rete di centri principali collegati da un sistema di trasporto efficiente. Questi centri fungono da motore dello sviluppo, sul quale si innestano le aree periferiche e rurali. Negli ultimi anni i segnali di indebolimento di questi centri si sono moltiplicati come peraltro è successo anche per alcune aree di montagna. Dispersione e fuga verso le periferie mettono in forse la forza dei poli - senza peraltro creare un'alternativa -, moltiplicano i bisogni di mobilità e acuiscono i problemi ambientali.

Da questo profilo assumono per il futuro una notevole rilevanza la politica federale a sostegno degli agglomerati in via di definizione e, sul piano cantonale, il processo delle aggregazioni comunali.

- **Coordinare sviluppo territoriale, rilancio economico, mobilità e tutela dell'ambiente**

Coordinare lo sviluppo territoriale con rilancio economico, mobilità e tutela dell'ambiente può apparire un obiettivo presuntuoso e velleitario. Non è certamente compito facile. Coordinare non equivale a programmare in modo rigido. Coordinare significa piuttosto creare i presupposti per scelte razionali in un quadro trasparente, partecipativo e a fronte di risorse limitate e scelte spesso irreversibili.

Ecco allora che risulta fondamentale assicurare un equilibrio tra le diverse esigenze, favorire le sinergie, promuovere in funzione delle diverse potenzialità, conciliare gli interessi di breve periodo con quelli a medio e lungo termine.

Il nuovo Rapporto sugli indirizzi e l'aggiornamento del Piano direttore cantonale dovranno dare nuovi stimoli anche in questa direzione. ■

«Promuovere una mobilità sostenibile per essere competitivi; sostenere un'organizzazione territoriale policentrica e rafforzare gli agglomerati; coordinare sviluppo territoriale, rilancio economico, mobilità e tutela dell'ambiente.»