

Verso la revisione del Piano direttore cantonale



Moreno Celio,
Sezione pianificazione
urbanistica, DT

Il Piano direttore cantonale

In base alla Legge sulla pianificazione cantonale il Piano direttore cantonale (PD) rappresenta il principale strumento di governo per coordinare le politiche e le attività con incidenza territoriale.

Il Piano direttore cantonale ha pertanto una funzione essenziale di coordinamento. Definisce lo sviluppo auspicabile del Cantone e coordina le attività con ripercussioni spaziali. L'elaborazione del PD svolge un ruolo centrale e sin dall'inizio dei lavori pianificatori questo processo richiede una stretta collaborazione tra i vari responsabili della pianificazione e la popolazione.

La Legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT) specifica i contenuti minimi obbligatori del PD. Esso deve:

- stabilire le grandi linee dello sviluppo auspicabile;
- indicare le modalità di coordinamento e di incidenza territoriali in vista dello sviluppo auspicabile;
- indicare tempi e mezzi previsti per l'attuazione di questi compiti.

La LPT lascia ampia libertà ai Cantoni per la definizione dei contenuti del PD.

Per la legge federale, il PD è un piano di concezione (sviluppo auspicabile) e un piano di coordinamento delle attività con incidenza territoriale.

Esso deve assolvere un ruolo programmatico e anticipatore dell'evoluzione del territorio cantonale.

Il PD costituisce inoltre lo strumento pianificatorio centrale, in quanto è tenuto a recepire i contenuti territoriali delle Concezioni e dei Piani settoriali elaborati dalla Confederazione e costituisce un riferimento vincolante e obbligatorio

per i Comuni, i quali devono adeguare i Piani Regolatori al Piano Direttore.

Il PD vincola le Autorità e le Regioni ma non è vincolante per i singoli cittadini. I cittadini sono tuttavia coinvolti nel processo di formazione del PD tramite la procedura d'informazione, consultazione e partecipazione regolata dall'articolo 15 della Legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio (LALPT).

Nell'ambito di tale procedura, chiunque può presentare al Consiglio di Stato osservazioni e proposte pianificatorie che vengono poi valutate dal Governo.

Il PD affronta in modo globale e settoriale tutti gli aspetti legati all'uso del territorio.

In modo settoriale perché fissa gli obiettivi per settore, in modo globale perché opera una sintesi e presenta:

- una visione di struttura interna (verso l'interno, il Cantone deve dotarsi di un'organizzazione territoriale più chiara, fondata sul principio della città-regione, incrementando tuttavia i meccanismi di solidarietà e della sussidiarietà per attenuare al massimo le disparità regionali in materia di qualità di vita);
- una visione di struttura esterna (verso l'esterno, il Cantone deve proporsi come una regione unica, ma aperta al dialogo ed agli scambi, sfruttando la sua posizione storica di ponte tra Nord e Sud).

Attualmente è in corso la revisione del Piano direttore cantonale con lo scopo di riesaminare gli obiettivi e indicare i mezzi affinché il progresso sociale ed economico del Paese possa realizzarsi in armonia con le esigenze territoriali ed ambientali.

Un piano di lavoro

Nel febbraio dello scorso anno il Consiglio di Stato ha istituito uno specifico Gruppo di lavoro, con il compito di "definire gli indirizzi strategici per la revisione del PD cantonale, in sintonia con lo sviluppo del progetto di Rapporto sugli indirizzi".

Negli scorsi mesi, questo Gruppo ha identificato i principali **temi da approfondire**, avviando alcune verifiche urgenti, ed ha fissato un **programma di massima** per allestire una proposta di base del PD da porre in consultazione. Il Gruppo ha inoltre precisato il **quadro organizzativo** all'interno del quale svolgere la revisione del PD ed elaborare le relative proposte, e ha definito i principi della **politica di informazione**.



foto: Ti:press / Hassan Iradi



Fonte: PD90.

PD90, il Piano che c'è

Il Piano Direttore attualmente in vigore (PD90) si compone di due parti principali. La prima raccoglie gli obiettivi che indirizzano e coordinano le politiche settoriali con effetti sul territorio; la seconda elenca, in sostanza, le modalità di coordinamento.

Il "modello per l'organizzazione territoriale" è l'elemento centrale della prima parte. Esso si basa su di un'approfondita analisi della realtà cantonale, al suo interno e nei rapporti con gli altri Cantoni e con le Regioni italiane confinanti.

Il PD90 evidenzia le seguenti peculiarità per il nostro Cantone: **via di transito nord-sud, regione di frontiera, regione intermedia tra gli agglomerati di Milano e Zurigo, e infine la sua vocazione turistica.**

Dal profilo spaziale, il PD90 rileva l'incompletezza del processo di regionalizzazione, le disuguaglianze fra i vari comprensori statistico-funzionali e **le diversità esistenti tra territorio di montagna e fondovalle, che rappresenta soltanto il 13,4% della superficie cantonale totale.** Sottolinea inoltre la trasformazione delle relazioni centro-periferia, evidenziando in particolare la notevole dispersione dell'insediamento, la crescente separazione fra casa e lavoro, la formazione di spazi economico-funzionali

che non coincidono più con quelli giurisdizionali e la perdita di identità e di cultura tradizionale locale.

Sulla base di questi elementi analitici, il modello per l'organizzazione territoriale (illustrato schematicamente nella figura 1) propone i seguenti "obiettivi principali":

1. guidare e coordinare i processi di organizzazione territoriale del Ticino, quale regione unica e aperta;
2. promuovere, nelle relazioni esterne del Ticino, l'apertura culturale, sociale ed economica, nel rispetto dell'identità regionale e salvaguardando l'ambiente;
3. promuovere, nelle relazioni interne del Ticino, quale regione unica, la coordinazione e integrazione funzionale delle agglomerazioni urbane e la complementarità dei poli d'importanza cantonale all'interno della "città-regione";
4. promuovere, nell'ambito delle specificità comprensoriali del Ticino, il potenziale di sviluppo socio-economico peculiare ad ogni comprensorio, incrementando la solidarietà cantonale, salvaguardando l'ambiente e valorizzando il paesaggio.

Con il **primo obiettivo** principale, il PD promuove una "gerarchia della centralità" - con la **suddivisione in poli d'importanza cantonale, regionale, ecc.** - allo scopo di razionalizzare l'organizzazione territoriale interna e favorire l'unificazione funzionale.

Con il **secondo obiettivo** si riconosce l'utilità e la necessità di un'apertura verso l'esterno e si propone di promuovere in particolare il terziario superiore (polo di Lugano), l'industria tecnologicamente avanzata, il turismo di qualità, gli scambi culturali e la mobilità interregionale.

Il **terzo obiettivo** è rivolto all'organizzazione della zona di fondovalle, **la "città-regione", dove si concentra l'80% della popolazione e il 90% dei posti di lavoro.** Qui appare prioritaria l'integrazione funzionale dei quattro agglomerati urbani di Lugano, Bellinzona, Locarno e Chiasso-Mendrisio,

così come quella tra il Sopra e il Sottoceneri, nonché la tutela e il recupero delle risorse ambientali, l'uso razionale e parsimonioso del territorio, la salvaguardia degli spazi verdi, agricoli o ricreativi.

Il **quarto obiettivo** principale si pone come complemento dei due precedenti. Esso tiene conto delle diversità strutturali esistenti all'interno del Cantone e propone di migliorare l'operatività delle Regioni già costituite e di completare la regionalizzazione del territorio cantonale. Alla creazione delle Regioni di montagna, il PD affianca la promozione di gremii intercomunali di tipo regionale per i comprensori del centro e della corona delle Regioni funzionali di Lugano, del Mendrisiotto e del Bellinzonese (obiettivo concretizzato successivamente nel settore dei trasporti con l'istituzione delle Commissioni intercomunali).

In sintesi, si può ragionevolmente affermare che su molti aspetti il PD90 ha anticipato gli sviluppi che avrebbero caratterizzato il Ticino nel decennio successivo.

I temi da rivedere

Il Piano direttore del 1990 riflette la cultura di quegli anni della pianificazione territoriale in Svizzera. Nell'ambito dei principi, essa dava atto del ruolo pionieristico nella salvaguardia dell'ambiente, della natura e del paesaggio, ma prestava minore attenzione alle dinamiche urbane e a quelle economiche.

Nonostante i limiti insiti nella legislazione, **il PD90 ha costituito il primo documento (o programma) a enunciare concretamente obiettivi globali e coordinati per il territorio e la società.**

Alcuni degli obiettivi inseriti nel PD90 si sono nel frattempo evoluti. **L'obiettivo di predisporre le premesse territoriali per lo sviluppo e la competitività economica ha assunto una maggiore importanza, mentre quello di limitare nello spazio lo sviluppo insediativo,**

«Il PD90 evidenzia le seguenti peculiarità per il nostro Cantone: via di transito nord-sud, regione di frontiera, regione intermedia tra gli agglomerati di Milano e Zurigo, e infine la sua vocazione turistica.»

Obiettivi della revisione

In sintesi, la **revisione del Piano direttore** persegue i seguenti obiettivi:

- sviluppare il PD quale strumento di indirizzo per la pianificazione regionale e locale in termini di valorizzazione del territorio, ed a sostegno alle attività economiche e di sviluppo culturale nell'ottica dello sviluppo sostenibile;
- creare conoscenza e consapevolezza del territorio nell'opinione pubblica;
- dare la massima visibilità al territorio stesso, informando il pubblico;
- diventare un momento privilegiato di discussione sui valori, le scelte e le visioni riguardanti il territorio;
- assicurare la partecipazione attiva delle cerchie interessate (e dei servizi dell'Amministrazione cantonale) alla formulazione delle proposte;
- assicurare l'osservazione costante delle dinamiche territoriali e la verifica degli strumenti pianificatori.

pur rimanendo centrale, è ora inserito in un contesto più articolato. Gli obiettivi prioritari della legislazione federale, volti alla salvaguardia dell'ambiente nella sua accezione più ampia, si sono rafforzati con l'ancoraggio nelle Costituzioni federale e cantonale **del principio dello sviluppo sostenibile.** In tal modo si sono poste le basi per una presa in considerazione congiunta delle due istanze, quella antropica e quella ambientale, la cui traduzione in termini concreti sarà uno dei compiti prioritari della revisione del PD.

Alla luce della nuova situazione, il PD90 manifesta comunque una buona impostazione d'insieme ed è giudizioso utilizzare il grande patrimonio di proposte e di riflessioni rappresentato dal documento iniziale e dai suoi aggiornamenti.

La revisione può dunque essere intesa quale riesame e aggiornamento del PD90.

L'idea di partenza è che il Piano direttore debba gradualmente trasformarsi da piano normativo e "fisso" in processo continuo, tale da diffondere una maggior conoscenza e sen-

sibilità nei confronti del territorio. Quest'idea nasce dalla constatazione che non ha senso proporre al Paese una serie di nuovi obiettivi, se **non si creano prima le premesse affinché emerga nella società una maggiore consapevolezza sul valore e sui limiti del nostro territorio.**

Su questo nuovo indirizzo, che presuppone fra l'altro la collaborazione attiva e aperta di tutte le cerchie interessate, si propone di impostare i lavori di revisione così come le necessarie strutture operative.

Un coinvolgimento organizzato

Gli ambiti nei quali si intende avviare concretamente la collaborazione (v. i riquadri "Obiettivi della revisione" e "Struttura della revisione") comprendono **tutti i capitoli settoriali contenuti nel PD90** unitamente ai nuovi temi emergenti e innovativi, affermati negli ultimi anni come quelli legati alla politica regionale, a quella degli agglomerati e alle aggregazioni comunali. Saranno pure da valutare le possibili collaborazioni in materia di pianificazione scolastica e socio-sanitaria.

Per quanto riguarda la verifica delle singole politiche settoriali contenute nel PD90, il coinvolgimento degli interessati sarà incentrato sulla **riflessione retrospettiva e di prospettiva.** A dipendenza dei singoli casi, la riflessione potrà portare sulla singola politica settoriale, sulla collaborazione e il coordinamento con altri settori (e quindi anche su questioni procedurali) o su tematiche già in partenza condivise da più parti, come il caso della **politica regionale che deve costituire parte integrante dell'assetto territoriale cantonale o quella della aggregazioni che rappresenta oggi un cantiere con importante incidenza territoriale.** Per quanto riguarda ancora la politica regionale, il coinvolgimento degli Istituti universitari presenti in Ticino (USI, SUPSI e IRE) appare da subito oltremodo opportuno.

Struttura della revisione

I capitoli principali sui quali si intende proporre la revisione del PD cantonale sono:

- la valutazione del PD 90 e delle politiche settoriali;
- lo sviluppo territoriale e la mobilità;
- lo sviluppo socioeconomico e istituzionale.

Questi capitoli (sviluppati in uno specifico quadro operativo) saranno integrati da una **verifica del quadro giuridico in vigore (LALPT)** e accompagnati dall'elaborazione in parallelo di un **concetto di informazione.** Per quanto concerne la raccolta dei dati di base, la revisione del PD costituirà inoltre l'occasione per la realizzazione di un **osservatorio dello sviluppo territoriale**, il cui progetto è in fase di elaborazione.

La riflessione richiesta verterà sui seguenti aspetti:

- bilancio dell'attività settoriale dal 1985 a oggi: variabili descrittive, criteri valutativi;
- valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi del PD90;
- aspetti positivi e negativi dell'esperienza del PD90 relativamente ai contenuti, al coordinamento tra i servizi e alle procedure;
- sviluppo del settore: cambiamenti e prospettive 2020 e aspettative nei confronti della pianificazione territoriale;
- revisione degli obiettivi: riconferma, aggiornamento.

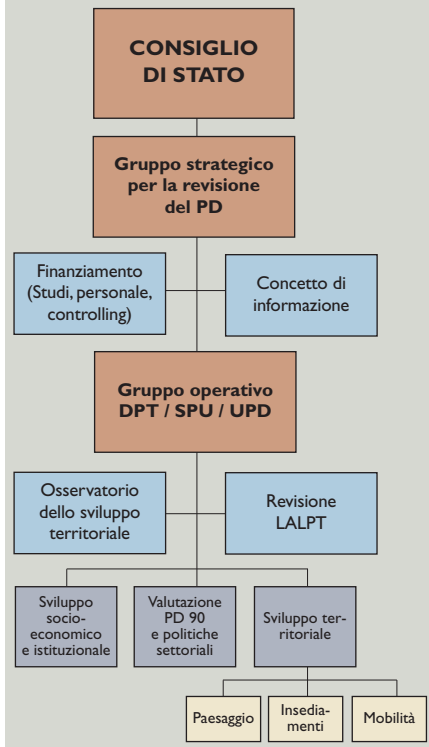
Informare per/prima di decidere

La comunicazione rappresenta un aspetto importante della politica territoriale, essa figura espressamente nei documenti federali e cantonali sull'organizzazione del territorio e la protezione dell'ambiente.

Il Piano direttore è una raffigurazione

«L'idea di partenza è che il Piano direttore debba gradualmente trasformarsi da piano normativo e "fisso" in processo continuo.»

Revisione PD (quadro operativo)



del presente e uno scenario futuro. Deve pertanto esprimersi in immagini, messaggi, notizie, dati e memoria: insomma con un piano di comunicazione integrata. La comunicazione deve pertanto utilizzare i vari veicoli e canali disponibili (stampa, mezzi audiovisivi, relazioni pubbliche).

La comunicazione sul Piano direttore ha diversi pubblici: cittadinanza, partiti, associazioni, autorità, giornalisti, educatori, giuristi, pianificatori, urbanisti, architetti, impresari costruttori, agenti immobiliari, studenti, ecc. Perciò deve usare linguaggi adeguati ai vari interlocutori (terminologia tecnica, legale, taglio estetico e culturale, esemplificazioni divulgative).

Sono previsti diversi momenti del processo comunicativo senza illudersi di informare in una sola o poche occasioni. Occorre continuità e puntualità, dal momento dell'annuncio della revisione del Piano direttore cantonale fino alla sua approvazione parlamentare ed entrata in vigore.

Il Piano direttore è subordinato al Rapporto sugli indirizzi. Pertanto l'informazione dovrà uscire in modo coordinato con il Rapporto stesso.

Conclusioni

Le valutazioni svolte finora sull'avvio concreto della revisione del PD e la procedura di elaborazione del Rapporto sugli indirizzi hanno mostrato la necessità di un approccio pragmatico e flessibile. Si è pertanto deciso di avviare quelle attività che, senza pregiudicare le indicazioni che emergeranno dalla consultazione sul Rapporto sugli indirizzi (che si concluderà verosimilmente durante la primavera del 2003), risultano fondamentali per portare avanti tempestivamente la revisione del PD.

In termini di **programmazione temporale** sono state pertanto avviate le attività e valutazioni di fondo indispensabili, riassunte di seguito:

1. Aggiornare le politiche settoriali, completandole con la problematica delle aggregazioni comunali e della perequazione finanziaria, secondo il programma seguente:
 - a) raccolta della documentazione di riferimento esistente nei diversi ambiti di competenza del PD, segnatamente per le politiche settoriali;
 - b) elaborazione di un bilancio sugli obiettivi del PD90 consegnati nel Decreto legislativo concernente l'adozione degli obiettivi pianificatori cantonali del Piano direttore, del 12 dicembre 1990;

c) allestimento degli scenari di sviluppo all'orizzonte 2010-2020 delle diverse politiche settoriali, desumendone in particolare i nuovi obiettivi e/o confermando gli attuali.

2. Allestire un quadro comparato dei contenuti dei Piani direttori di alcuni Cantoni che già hanno attuato la revisione.
3. Avviare la verifica critica e, se necessario, la revisione delle procedure legate alla pianificazione del territorio e al PD, nell'ambito della Legge d'applicazione sulla pianificazione del territorio (LALPT).
4. Allestire un progetto di osservatorio dello sviluppo territoriale, inteso come moderno strumento di monitoraggio e controllo dell'efficacia delle attività con incidenza sul territorio.

A livello operativo, l'obiettivo è di giungere ad una proposta di revisione del PD in termini ragionevolmente brevi, valutabile in circa due anni per quanto riguarda l'elaborazione di un nuovo modello di organizzazione territoriale.

L'auspicio, come rilevato in precedenza, è che l'operazione contribuisca realmente a sviluppare il PD quale strumento di valorizzazione del territorio, a sostegno alle attività economiche e di sviluppo culturale del Cantone. ■

