

Le scelte ubicative dei servizi pubblici e il PD del '90*



Fabio Giacomazzi, architetto-pianificatore e Marcello Martinoni, geografo

L'articolo riassume i risultati di uno studio svolto nell'ambito della revisione del Piano direttore cantonale. Con questa ricerca sono state analizzate le motivazioni, che portano alla scelta di ubicazioni di servizi e infrastrutture pubbliche di interesse cantonale (Centro di calcolo scientifico di Manno, SUPSI a Manno, Centro cantonale di protezione civile a Rivera, ...) e il loro impatto territoriale. In particolare si è voluto osservare come lo Stato (e più in generale l'ente pubblico) ha tenuto in considerazione, nell'ambito delle sue scelte ubicative, gli orientamenti definiti tramite il Modello di organizzazione territoriale del Piano direttore e gli obiettivi ad esso riferiti.

Infatti, gli obiettivi pianificatori cantonali chiedono allo Stato di assumere un ruolo attivo di sostegno al Modello di organizzazione territoriale attraverso la realizzazione di servizi e infrastrutture pubbliche.

Per la verifica della coerenza delle scelte ubicative con il Modello di organizzazione premeva individuare i fattori principali che sono intervenuti nella decisione del luogo dell'ubicazione. Chiarire le motivazioni di un'ubicazione può permettere di capire se e in che misura si è tenuto conto dei principi contenuti nel Piano direttore cantonale (PD),

* Sintesi dello studio "Scelte ubicative di servizi e infrastrutture pubbliche di interesse cantonale", luglio 2004. Mandato attribuito dalla Sezione della pianificazione urbanistica, Divisione della pianificazione territoriale, Dipartimento del territorio, nell'ambito degli studi per la revisione del Piano direttore cantonale allo Studio di architettura e pianificazione urbanistica Dr. Arch. Fabio Giacomazzi, Locarno, collaboratore Geogr. Marcello Martinoni.

Responsabile di progetto per la Sezione della pianificazione urbanistica: Geogr. Antonella Steib Neuenschwander.



foto TI-press / B. Galli

e nel contempo di riflettere su debolezze e punti forti dei documenti pianificatori nell'influenzare le scelte ubicative.

L'indagine ha coinvolto 17 casi esaminati approfonditamente tramite un metodo di tipo qualitativo (interviste guidate e analisi).

Sulla base dei risultati di questa indagine è stato messo in evidenza come sia necessario adattare gli strumenti della pianificazione territoriale per migliorare la relazione tra pianificazione e progettazione.

Metodologia dello studio

Dal profilo metodologico, **la prima questione** che si è posta è stata quella di scegliere gli obiettivi del Piano direttore cantonale del 1990, rispetto ai quali verificare le scelte ubicative.

Con riferimento a quanto stabilito negli **obiettivi per l'organizzazione territoriale**, sono stati ritenuti significativi per la nostra indagine gli obiettivi illustrati nel riquadro in alto a pag. 36.

Obiettivi del PD '90 per l'organizzazione territoriale

“Ticino regione aperta” (scambio N-S, apertura nazionale e internazionale)

La nuova infrastruttura ha permesso una maggiore apertura a livello nazionale o internazionale del servizio e del cantone.

Complementarità poli (città-regione)

La collocazione dell'infrastruttura partecipa all'integrazione funzionale (complementarità) tra i quattro agglomerati tenendo conto delle specificità dei singoli poli.

Promozione della gerarchia della centralità

L'infrastruttura permette di sostenere il ruolo del centro di Lugano nei confronti dei poli delle regioni confinanti e dei centri concorrenti per quanto attiene al terziario superiore, che rappresenta la vocazione territoriale del polo cantonale (Lugano).

Coerenza con la vocazione territoriale dei comprensori regionali

In estrema sintesi: Lugano: terziario avanzato, Bellinzona: amministrativo, Locarno: turismo, Chiasso-Mendrisio: logistica, industria.

tre esaminato l'impatto territoriale delle infrastrutture. Sulla base dei fattori della scelta e dell'impatto territoriale dell'opera è stato valutato il raggiungimento degli obiettivi del Piano direttore cantonale in materia di organizzazione territoriale e in materia di insediamenti.

I casi, approfonditi tramite questa metodologia di tipo qualitativo, sono quelli particolarmente significativi e esemplari e dove vi erano le condizioni di una vera scelta ubicativa.

Un duplice approccio: motivazioni degli attori e valutazione dell'impatto territoriale

Motivazione degli attori

L'accento è posto sul processo decisionale che ha portato alla scelta ubicativa, identificandone i fattori determinanti e i criteri generali alla base della decisione. Le contingenze economiche e politiche, unitamente al contesto territoriale, permettono quindi di

Vista l'importanza del contesto territoriale sono stati inoltre considerati i seguenti **obiettivi in materia di insediamenti**:

- ubicazione rispetto all'utenza (accessibilità generale, centralità, prossimità con altre strutture, ...);
- accessibilità con mezzi di trasporto pubblico;
- attenzione per una densificazione razionale dell'insediamento.

La seconda questione che si è posta e che ha dovuto essere risolta è stata la **delimitazione geografica del campo d'indagine**. Si è scelto di limitare l'indagine all'area metropolitana ticinese, così come definita dall'Ufficio federale di statistica, ossia l'insieme dei quattro agglomerati del cantone, con l'aggiunta dei corridoi lungo gli assi di transito situati fra gli stessi (il comprensorio della città-regione); in effetti avrebbe poco senso chiedersi in che misura il Cantone abbia sostenuto o meno il ruolo di centralità di territori comunemente destinati ad appartenere alla periferia.

La terza e più impegnativa questione è stata quella di **individuare un campione sufficientemente rappresentativo di servizi e di infrastrutture da esaminare**, realizzate a partire dal 1990 (entrata in vigore del PD), la cui scelta ubicativa poteva potenzialmente essere determinata dal Piano direttore cantonale.

Da una **banca dati generica di 133 oggetti**, allestita sulla base di molteplici fonti e informazioni raccolte all'interno dell'amministrazione cantonale, si è infine giunti ad una **selezione di 17 oggetti significativi per l'indagine** da svolgere (v. il riquadro in basso). Questi sono stati esaminati in modo approfondito sulla base di un'inchiesta volta a identificare le motivazioni della scelta dell'ubicazione. È stato inol-

Casi esaminati dallo studio

- 1 Archivio di Stato e biblioteca, Bellinzona (1998)
- 2 Tribunale penale federale, Bellinzona (2004)
- 3 Scuola superiore d'albergheria e turismo, Bellinzona (1997/2003)
- 4 Laboratorio cantonale - Istituto cantonale di microbiologia, Bellinzona (2002)
- 5 Istituto di ricerca in biomedicina, Bellinzona (1998)
- 6 Divisione della formazione professionale, Breganzona (acquisto 1995)
- 7 Comando della polizia cantonale, Giubiasco (in previsione)
- 8 Alta scuola pedagogica, Locarno (2002)
- 9 Università della Svizzera Italiana, Lugano (1996)
- 10 Accademia di Architettura, Mendrisio (1999)
- 11 Centro svizzero di Calcolo Scientifico, Manno (1990)
- 12 Supsi - DCT (Dipartimento costruzione e territorio), Trevano (1997)
- 13 Supsi - DLS (Dipartimento lavoro sociale), Trevano (1998)
- 14 Supsi - DIE (Dipartimento informatica e elettronica), Manno (1997)
- 15 Supsi - DEM (Dipartimento economia e management), Manno (1997)
- 16 Supsi - ICIMSI (Istituto CIM12 della Svizzera Italiana), Manno (1992)
- 17 Centro cantonale di protezione civile, Rivera (1987)



foto Ti-press / f.a.

Conclusioni

Le conclusioni dello studio possono essere riassunte come segue.

- Le principali infrastrutture di cui è dotato oggi il Cantone sono state realizzate negli anni '60 e '70, prima che entrassero in vigore gli strumenti di pianificazione direttrice cantonale; queste localizzazioni hanno in seguito condizionato in modo importante le successive scelte ubicative.
- Le scelte ubicative delle strutture esaminate sono state determinate principalmente da ragioni di opportunità legate alla preesistenza di attività già ancorate nel territorio, alla disponibilità di terreni e/o di stabili, alla razionalizzazione dei costi (SUPSI, ASP, Comando Polizia cantonale).
- Per le strutture create ex-novo, senza legami con attività preesistenti, l'intraprendenza locale ha giocato un ruolo decisivo nella scelta ubicativa (Biopolo a Bellinzona, USI a Lugano, Accademia d'architettura a Mendrisio).
- Le scelte così determinate hanno portato in generale al rafforzamento del ruolo di centralità di Lugano e del ruolo di Bellinzona quale sede dell'Amministrazione cantonale. La volontà di rafforzare le specifiche vocazioni degli altri poli cantonali non traspare esplicitamente. Bellinzona e Mendrisio hanno saputo ovviare a questa logica con l'intraprendenza locale, che è rimasta assente a Locarno e a Chiasso.
- Il criterio di accessibilità e prossimità all'utenza è risultato secondario rispetto a criteri di intraprendenza locale e anche di costi; l'accessibilità mediante mezzo di trasporto privato è stato comunque un criterio prevalente rispetto all'accessibilità mediante i trasporti pubblici.
- Solo in rari casi esaminati gli obiettivi del PD risultano essere stati considerati come fattori espliciti nella scelta ubicativa. Tuttavia, gli enunciati del PD hanno comunque trovato un riscontro generale nell'insieme delle nuove strutture rea-

capire come un'infrastruttura sia stata collocata in un determinato luogo, escludendo eventuali varianti.

Sulla base degli elementi raccolti è possibile valutare la congruenza con gli obiettivi di organizzazione territoriale del PD e verificare se il PD sia stato considerato quale riferimento nella scelta ubicativa.

Impatto territoriale

La creazione di nuove infrastrutture genera degli effetti sul territorio. Tali effetti sono stati esaminati dai seguenti punti di vista: l'attenzione riservata al principio dell'uso parsimonioso del suolo e della densificazione

razionale degli insediamenti, l'effetto della nuova infrastruttura sulla rete dei trasporti e le sinergie localizzative (effetto *cluster*).

L'analisi di dettaglio delle scelte ubicative delle 17 infrastrutture è stata realizzata attraverso i dati raccolti con interviste, tramite l'esame della situazione pianificatoria e grazie alla consultazione di documenti ufficiali (rapporti interni, messaggi, ...). Nel riquadro a fondo pagina, riprendiamo gli elementi principali indagati e contenuti nelle schede elaborate per ognuna delle infrastrutture esaminate. Per ognuno dei casi è stata allestita una scheda descrittiva estesa e una sintesi.

Gli aspetti dell'indagine per ognuno dei casi

Situazione territoriale e pianificatoria: descrizione del contesto con indicati gli elementi pianificatori rilevanti, la localizzazione e una foto.

Scelta ubicativa: motivazione degli attori e descrizione del contesto nel quale la decisione è stata presa.

Qualifica dell'ubicazione: classificazione secondo una tipologia della motivazione (potenziamento di una struttura esistente, ubicazione vincolata a preesistenze, o scelta libera).

Analisi impatto territoriale dell'opera: impatto sulla rete di trasporto, sinergie con altre infrastrutture e attenzione per la densificazione razionale dell'insediamento.

Analisi secondo obiettivi PD: con una distinzione tra obiettivi per l'organizzazione territoriale (A.0) e obiettivi in materia d'insediamenti (A.10).

Conclusioni: testo riassuntivo della scelta ubicativa e considerazioni generali.

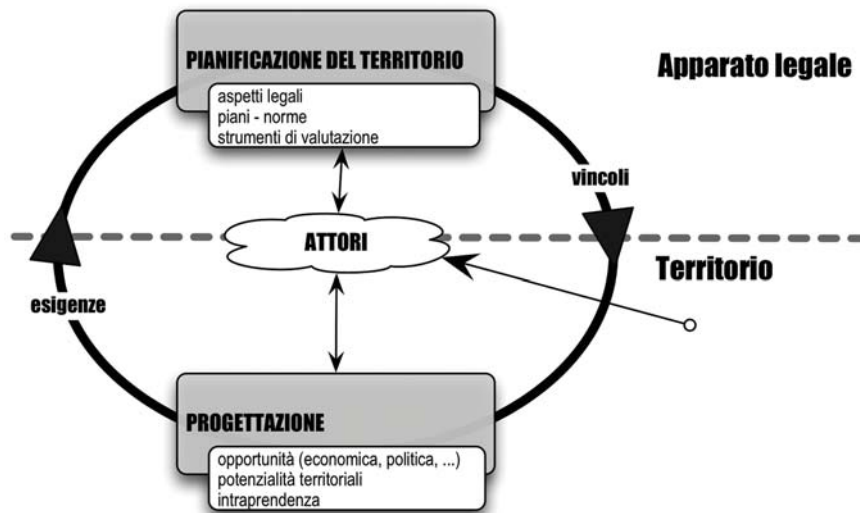
Raccolta dati: descrizione della metodologia d'analisi (fonti, interviste, ...).

«Le scelte ubicative delle strutture esaminate sono state principalmente determinate dalla preesistenza di attività, dalla disponibilità di terreni e/o di stabili, dalla razionalizzazione dei costi.»

lizzate. L'influenza del PD può essere stata duplice: lettura che ha anticipato l'evoluzione effettiva della realtà territoriale e dei comportamenti politici, oppure ideguida entrate nel patrimonio politico-culturale generale di molti attori politici e sociali a livello locale, regionale e cantonale. È questo il caso in modo particolare del concetto di "città-regione" e dell'idea di "Ticino regione aperta" con strutture, soprattutto in campo universitario, che mettono in relazione qualificata il Cantone con l'esterno.

Raccomandazioni per la revisione del PD

Secondo le raccomandazioni per la revisione del PD emerse dallo studio, per migliorare l'efficacia del PD quale fattore guida nella determinazione delle scelte ubicative, la pianificazione direttrice cantonale dovrebbe fissa-



re **pochi obiettivi verificabili, corredati dei relativi criteri d'analisi**. Inoltre dovrebbe disporre di una **maggiore flessibilità e capacità di assorbire e valutare nella propria strategia fattori contingenti non pianificabili**, quali le disponibilità di terreni o di stabili e l'intraprendenza locale.

La dinamica tra pianificazione territoriale e progettazione nel territorio appare indispensabile sia per chi progetta sia per chi gestisce il territorio. È quindi necessario sta-

bilire delle procedure atte a favorire una **relazione tra pianificazione territoriale e progettazione delle infrastrutture strategiche per lo sviluppo del territorio** e di conseguenza la coordinazione e la cooperazione necessarie fra i diversi servizi dello Stato, come pure fra lo Stato e gli altri importanti attori dello sviluppo territoriale e infrastrutturale. La pianificazione del territorio fissa non solo parametri e vincoli, ma soprattutto definisce un quadro di riferimento territoriale. Il progetto esprime le necessità concrete e le opportunità presenti in un territorio; nelle varie fasi del processo progettuale gli indirizzi e il quadro di riferimento indicati dalla pianificazione vanno di volta in volta verificati e le nuove situazioni integrate nel quadro pianificatorio.

Tale relazione è nell'interesse della pianificazione del territorio, che ha l'esigenza di dotarsi di nuovi strumenti che permettano di ridefinire costantemente le proprie misure e i propri vincoli alla luce dell'evolversi delle idee, delle contingenze, degli attori e delle risorse finanziarie; in altri termini ci vogliono strumenti che offrano maggiore flessibilità al processo pianificatorio. Tutto ciò è pure nell'interesse di chi promuove progetti importanti per lo sviluppo territoriale, al fine di ottimizzare i processi decisionali, che tendono a diventare sempre più complessi e più ardui, nella misura in cui devono considerare gli obiettivi della pianificazione del territorio, quelli della protezione ambientale ed esigenze d'ordine politico. ■



foto Ti-press / Samuel Golay

«È quindi necessario stabilire delle procedure atte a favorire una relazione tra pianificazione territoriale e progettazione delle infrastrutture strategiche per lo sviluppo del territorio.»

Per una banca dati delle strutture pubbliche d'interesse cantonale e regionale

Nella prima fase dello studio è stata effettuata una raccolta di tutte le informazioni disponibili in merito agli investimenti dello Stato, di enti parastatali, di Comuni, di consorzi e di privati, ai sussidi erogati, alle domande di costruzione, a progetti vari. Ne è scaturita una lista di **133 oggetti** (progetti, edifici e infrastrutture), che sono stati raggruppati in due gruppi distinti: un primo gruppo, comprendente **le infrastrutture d'interesse regionale, con 82 oggetti**, suddivisi per categorie quali scuole medie, scuole professionali, case per anziani, istituti sociali diversi, infrastrutture per il turismo e lo sport, strutture ospedaliere, strutture per la protezione civile e diversi; una seconda, comprendente **le infrastrutture d'interesse cantonale, con 51 oggetti**.

La classificazione degli oggetti è stata fatta tenendo in considerazione i seguenti criteri:

Valenza territoriale:

- cantonale (C),
- regionale (R).

Tipo di servizio:

- amministrazione,
- scuola e ricerca,
- installazioni culturali,
- installazioni sportive e turismo,
- sanità,
- diversi (ad es. protezione civile, ...).

Ruolo dello Stato:

- promotore.
Il Cantone è proprietario dell'infrastruttura e/o è il promotore principale dell'infrastruttura;
- ente sussidiante.
Il Cantone sostiene l'infrastruttura mediante un sussidio all'investimento e/o alla gestione;
- altro.
Il Cantone collabora alle scelte (con preavvisi, funzioni di coordinazione, ecc. ...) e/o l'infrastruttura è realizzata in partenariato con altri enti pubblici o con privati.

Tipologia di scelta ubicativa:

- estensione/potenziamento.
La nuova infrastruttura rappresenta il potenziamento o l'estensione di un'infrastruttura esistente (p.es. palestra del liceo ladove c'è il liceo);

- collegata/vincolata.

L'ubicazione dipende dalla presenza di altre infrastrutture ubicate precedentemente e quindi da motivazioni sinergiche (Istituto cantonale microbiologia ha seguito la localizzazione dell'IRB, ...);

- libera.

La scelta ubicativa avviene in maniera indipendente da scelte ubicate precedenti (p.es. IRB a Bellinzona).

La prima lista di *oggetti di importanza regionale* non è stata ulteriormente approfondita. Il carattere regionale di queste infrastrutture e la loro distribuzione rispondono proporzionalmente alle necessità delle singole parti del comprensorio urbano del cantone.

L'attenzione è stata quindi rivolta alla lista dei **51 oggetti di importanza cantonale**, sulla quale è stata operata un'ulteriore selezione, eliminando, oltre ad alcune infrastrutture assai particolari per quanto riguarda il processo decisionale relativo all'ubicazione (ad esempio l'impianto di termodistribuzione dei rifiuti), gli investimenti appartenenti alla categoria I, ossia quelli inerenti il potenziamento di strutture preesistenti, per le quali la questione dell'ubicazione, nel periodo esaminato non si poneva: è inutile, ad esempio, chiedersi in che misura il Piano direttore cantonale abbia influito sugli ingenti investimenti effettuati per le ristrutturazioni, i potenziamenti e gli ampliamenti del Penitenziario cantonale alla Stampa o dell'Ospedale neuropsichiatrico di Mendrisio, quando a nessun livello e in nessun momento si è posta la questione se tali strutture dovessero rimanere nella loro ubicazione originaria.

Alla fine la selezione ha portato ad un elenco di **17 oggetti di importanza cantonale**, per i quali l'indagine preliminare ha permesso di individuare che, o per la storia specifica o per le caratteristiche del progetto, erano effettivamente e concretamente ipotizzabili diverse possibili opzioni di ubicazione all'interno del comprensorio urbano cantonale.

Sarebbe auspicabile non disperdere le informazioni raccolte sui 133 oggetti esaminati e, con gli adattamenti e i completamenti del caso, e quindi sviluppare e aggiornare in continuazione **una banca dati delle strutture pubbliche d'interesse cantonale e regionale**, che potrebbe essere d'utilità anche in futuro per valutare non solo l'attuazione della pianificazione cantonale, ma anche di altre politiche settoriali del Cantone.