

Il progetto di Piano Direttore in sintesi



Francesco Del Priore,
Sezione dello sviluppo
territoriale

Introduzione

Prendendo atto dei cambiamenti degli ultimi vent'anni e dei trend in corso, indirizzare il Ticino verso uno sviluppo sostenibile e competitivo: questo si prefigge il Piano direttore cantonale (PD), attualmente in avanzata fase di revisione. Lo scorso ottobre, infatti, il Consiglio di Stato ha sottoposto al Gran Consiglio i nuovi Obiettivi pianificatori, che del PD costituiscono il nucleo. Non appena approvati da Parlamento, avranno caratteristica di legge e costituiranno la base per il coordinamento e il filo conduttore delle pianificazioni cantonali, regionali e locali.

I nuovi Obiettivi sostituiscono quelli del Piano direttore del 1990 (PD 90) e si caratterizzano per una maggiore concretezza, derivante da un lato da una maturata attenzione all'interazione tra la disciplina pianificatoria, l'economia pubblica e privata e altre politiche cantonali (ad esempio quella turistica o quella dell'energia), dall'altra da un'accesa interdipartimentalità e da un più marcato coinvolgimento di tutti gli enti pubblici ai vari livelli.

Gli Obiettivi discendono dal nuovo Modello territoriale denominato "Città-Ticino", in sostanza una visione che - sulla base dei mutamenti trascorsi e degli scenari prospettati - offre un quadro coerente e coordinato nel quale si inseriscono tutte le misure a carat-



foto Ti-press / Davide Agosta

tere pianificatorio destinate a favorire un'evoluzione auspicabile del Cantone. A loro volta gli Obiettivi sfociano nelle schede di PD¹ e nella cartografia, che indicano progetti e misure atti a concretizzare gli obiettivi medesimi.

A inquadrare gli Obiettivi, spiegandone origine, rapporti, scopi, sistema di controllo è il Rapporto esplicativo. Esso viene qui presentato ponendo l'accento soprattutto sull'evoluzione conosciuta e prospettata, a sua volta basata in primo luogo sulla misurazione statistica dei cambiamenti.

Un ventennio di grandi mutamenti

Dall'epoca di allestimento del PD 90 il nostro Cantone è notevolmente mutato, sia per effetto di fenomeni mondiali/internazionali (basti citare la rivoluzione informatica) e di

evoluzioni nazionali (anche qui un solo esempio: la crescente concentrazione delle attività economiche a Zurigo, Basilea, e sull'asse Ginevra-Losanna), sia per dinamiche insubriche (si pensi allo sviluppo della metropoli milanese) e interne (citiamo la polarizzazione su Lugano).

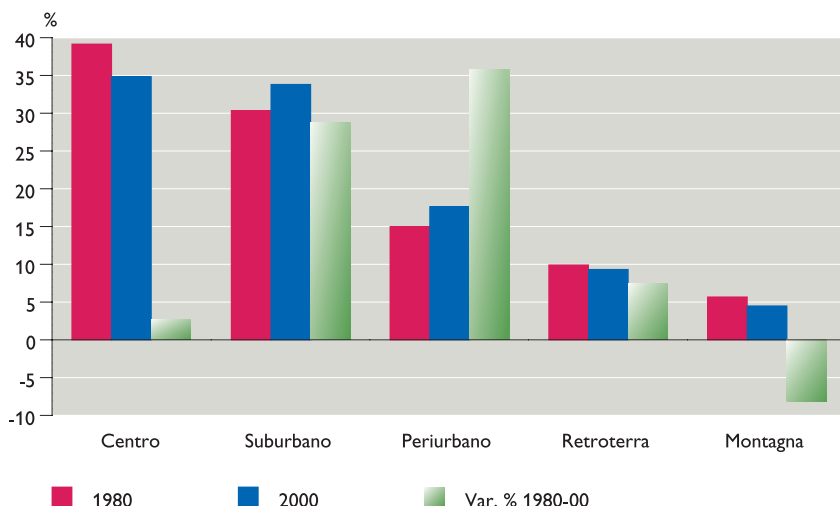
Sono mutamenti che hanno toccato tutti gli ambiti: dalla demografia al traffico, dall'inquinamento all'economia. I fenomeni più pregnanti del ventennio sono la periurbanizzazione, la cresciuta polarizzazione su Lugano, il nuovo assetto delle reti pendolari, il forte sviluppo dei centri commerciali. Tutto ciò, a sua volta, ha influito sul consumo di territorio, la mobilità, l'ambiente, le abitudini sociali...

Periurbanizzazione

Il termine descrive il trasferimento di residenza di persone dalle zone urbane verso aree periferiche rurali, mantenendo tuttavia la propria attività in prevalenza nei centri

¹ Per le schede di PD, attualmente in elaborazione, con la revisione della LALPT si propone una di-versa procedura di adozione.

A Popolazione economica residente in percentuale rispetto al totale cantonale, per aree aggregate, nel 1980, nel 2000 e variazione percentuale 1980-2000



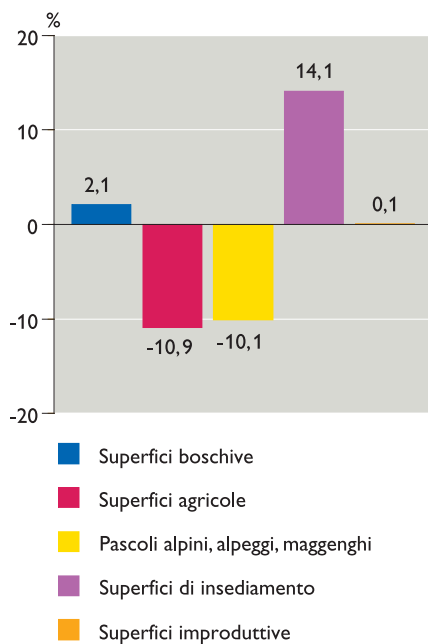
In verde la variazione percentuale per spazio funzionale del numero di residenti tra il 1980 e il 2000, le colonne rossa e blu mostrano invece quanto contavano per abitanti sul totale cantonale le rispettive aree nei due anni di riferimento. Esempio: la popolazione dei centri è passata da 103.894 ab. nel 1980 a 106.699 nel 2000 (+2.7%, colonna verde), ma se nell'80 essa rappresentava il 39.1% della popolazione totale ticinese (265'906 ab.) nel 2000 era scesa a rappresentarne il 34.8% (calo che emerge dal confronto tra le colonne rossa e blu giallo per il centro).

e negli agglomerati. Dopo la suburbanizzazione, che ha caratterizzato gli anni '60-70, è stata la periurbanizzazione la principale direzione di sviluppo urbanistico. Il dato emerge dal raffronto della popolazione economica

per aree funzionali tra il 1980 e il 2000. In particolare si nota come il saldo del periurbano sia stato il più elevato, con una crescita del 35,8% (v.graf.A).

Diverse le conseguenze: un incremento del traffico pendolare², una diminuzione della qualità paesaggistica a causa dell'edificazione diffusa e disordinata, una modifica nei rapporti sociali. Altri dati confermano questi effetti, in particolare quello concernente l'uso del suolo: dal 1985 al 1997 le superfici insediate sono aumentate del 14,1%, mentre quelle agricole sono diminuite del 10,9% (v.graf.B), una tendenza sicuramente confermata anche negli anni seguenti. Frenarla è una delle priorità del nuovo PD.

B Variazione delle categorie di uso del territorio ticinese tra 1985 e 1997



Polarizzazione su Lugano e nuove reti pendolari

La polarizzazione economica, demografica e fiscale su Lugano era già in corso, ma si è accentuata nell'ultimo ventennio e ha sicuramente tratto nuovo impulso pure dalla recente aggregazione. Anche se non fosse già evidente "ad occhio", il fenomeno emerge chiaramente dalle cifre. La più importante è forse quella concernente i posti di lavoro: nell'agglomerato di Lugano nel 1985 lavorava il 38,1% degli addetti cantonali, nel 2001 il 44,5%. Evidenti, tenendo presente anche il

² Nel 1980 la percentuale di pendolari sul totale della popolazione attiva occupata era del 50,3%, nel 2000 del 64,5%.

fenomeno della periurbanizzazione, le conseguenze in termini di pressione della mobilità su Lugano.

Significativo anche il dato fiscale: il divario tra il Luganese e il resto del Cantone si è ulteriormente allargato ed oggi la regione cere-siana da sola produce la metà delle risorse fiscali complessive (v.graf.C).

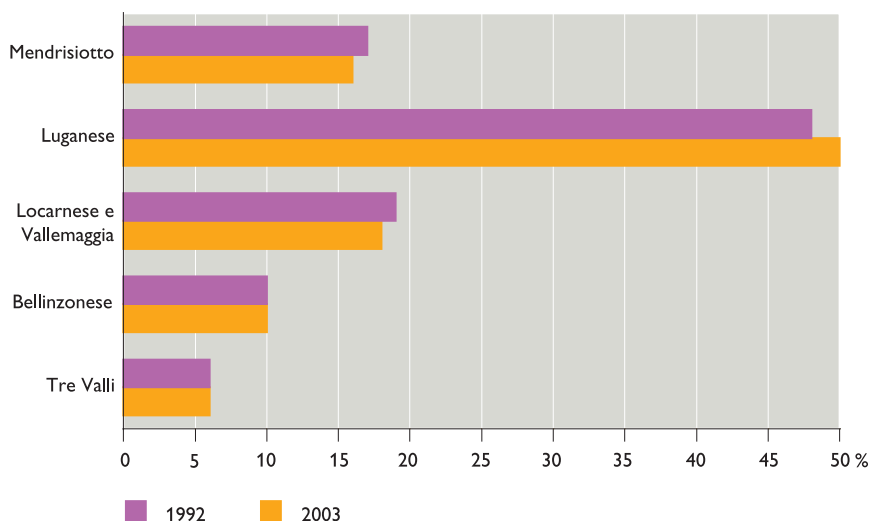
L'accresciuto peso di Lugano - fattasi polo d'importanza nazionale e rafforzata notevolmente nella sua influenza sul Mendrisiotto - assieme alla perdita di velocità del retroterra bellinzonese hanno influito sulla rete dell'attrazione pendolare, un elemento di particolare rilevanza nell'allestimento del nuovo PD. Si è in effetti assistito a una riduzione dei centri nodali principali: oggi il Sottoceneri si configura come un'unica area d'influenza pendolare dominata dall'agglomerato di Lugano, mentre nel Sopraceneri troviamo due poli di attrazione: Bellinzona e Locarno. Nel 1990, invece, v'erano cinque aree distinte, ognuna con i suoi centri e sottocentri: le Tre Valli, il Bellinzonese, il Locarnese e Vallemaggia, il Luganese, Chiasso-Mendrisio.

Crescita dei grandi attrattori di traffico

Gli insediamenti commerciali hanno conosciuto una notevole espansione soprat-



C Ripartizione regionale delle risorse fiscali prodotte



tutto negli ultimi quindici anni, generando un forte impatto sul territorio.

Situati in genere presso gli svincoli autostradali (Mendrisiotto e Luganese) o lungo un asse di transito a forte percorrenza (Piano di Magadino), sono sorti secondo criteri meramente funzionali, generando diversi problemi. Tali aree mancano perlopiù di spazi pubblici qualificanti, sono caratterizzate da disordine urbanistico e generano grossi flussi di traffico con un elevato inquinamento dell'aria. Dalla diffusione della funzione dell'acquisto ai margini degli agglomerati risultano penalizzati i centri urbani tradizionali, che perdono attrattiva, e le zone periferiche discoste, che subiscono la scomparsa dei piccoli punti di vendita.

foto Ti-press / Gabriele Putzu



Prospettive per il prossimo ventennio

Sulla base delle attuali tendenze, prescindendo necessariamente da eventi a carattere eccezionale, si è disegnato il Ticino del 2020.

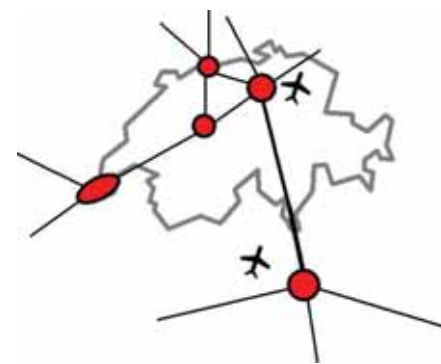
Innanzitutto, in estrema sintesi, i dati di maggior significato per quanto concerne i tre settori che più incidono sul territorio: demografia e urbanizzazione, economia, mobilità. Nel 2020 la popolazione oscillerà tra i 335.000 e i 340.000 abitanti con tasso di anzianità accresciuto rispetto ad oggi. Serviranno così 24mila ulteriori alloggi: senza interventi pianificatori ciò si tradurrà in un'ulteriore spinta verso la periurbanizzazione. Per quanto concerne l'economia è prevista una forte crescita della concorrenza nei confronti del Cantone a causa della maggior terziarizzazione dell'area di Milano. Si è calcolata inoltre la creazione di 1.000-2.000 nuove aziende, senza però necessità di ulteriori spazi insediativi, con l'importante eccezione dei centri commerciali e del tempo libero. Proseguirà la polarizzazione sul Luganese.

Nel campo della mobilità, infine, è stimato un aumento per quanto concerne il trasporto delle persone pari al 34%, un dato che si vuole assolutamente contenere.

Un futuro non auspicabile

Se a queste indicazioni affianchiamo la constatazione che oggi il Ticino è da un lato "stretto" tra due aree metropolitane - a nord quella dell'altopiano svizzero, a sud quella

D Lo scenario "corridoio"



milanese -, dall'altro confrontato a un maggior squilibrio interno e a una diminuita integrazione tra le sue varie componenti, in particolare tra retroterra e agglomerati, ci troviamo confrontati alla prospettiva di un futuro non auspicabile. Esiste infatti il forte rischio che il Cantone si trasformi in semplice corridoio di transito tra Nord e Sud (v. fig. D). Il polo luganese, pur cresciuto di peso, non vanta infatti da solo la sufficiente massa critica per permettere al Ticino di conservare il ruolo di piattaforma del quale ha a lungo beneficiato, tanto più che l'effetto frontiera, in seguito agli accordi europei, si è fortemente indebolito.

Inoltre l'accrescersi del divario tra Sopra e Sottoceneri diminuirà la coesione territoriale, mentre la citata spinta all'edificazione diffusa andrà a compromettere del tutto l'ultima risorsa territoriale del Cantone, il Piano di Magadino. Infine ampie regioni montane saranno confrontate con l'abbandono delle attività economiche e la conseguente mancanza di risorse.

Di fronte a questa situazione, in ambito territoriale, sta al nuovo PD offrire una risposta.

Da Città-regione a Città-Ticino

Questa risposta è imperniata sull'evoluzione del Modello territoriale, che del PD costituisce il nocciolo. Esso infatti ha sia valenza di progetto territoriale, sia di quadro dove coerentemente si inseriscono le varie politiche, i diversi obiettivi e gli strumenti operativi. Il nuovo Modello è denominato Città-Ticino: come già indica già il nome, costituisce un'evoluzione del precedente Città-regione: non ne rivoluziona i principi generali, ma li adatta ai mutamenti, alle sfide odierne, alle prospettive e li rende più concreti e chiari.

«Nel 2020 la popolazione oscillerà tra i 350.000 e i 340.000 abitanti.

Serviranno così ulteriori 24mila alloggi.»

Lo scenario prospettato con Città-Ticino vede da un lato un Cantone policentrico integrato sul fronte nazionale e internazionale, dall'altro un Cantone che ha accresciuto la coesione interna riuscendo così a valorizzare la propria identità e le risorse di tutte le sue regioni.

Per attuare Città-Ticino vanno percorse due vie complementari: verso l'esterno di apertura, integrazione e identità; verso l'interno di riequilibrio e coesione. La prima si traduce in obiettivi quali il completamento a sud di AlpTransit, la realizzazione della ferrovia Mendrisio-Stabio-Malpensa, l'intensificazione delle relazioni con i Cantoni alpini Grigioni, Uri e Vallese. La seconda si articola su tre grandi componenti: le aree e gli agglomerati, la gerarchia della centralità, gli spazi funzionali.

Tre aree e quattro agglomerati

Il nuovo modello stabilisce che riequilibrio regionale e coesione possono essere raggiunti promuovendo tre grandi aree - "Luganese e

Mendrisiotto", "Bellinzonese e TreValli", "Locarnese e Vallemaggia" - e quattro agglomerati: Lugano, Chiasso-Mendrisio, Bellinzona e Locarno (v. fig. E). Alle tre aree si affianca quale preziosa riserva strategica il Piano di Magadino.

Le relazioni tra le regioni del Cantone devono basarsi su una gerarchia strutturata su tre livelli, così da permettere ai vari poli di concentrarsi sui rispettivi compiti di loro spettanza: centro d'importanza nazionale è Lugano (compito principale: integrazione del Ticino nella rete delle città svizzere e nelle relazioni internazionali), centri di importanza cantonale sono Bellinzona, Locarno, Chiasso-Mendrisio (ripartire servizi di importanza cantonale tenendo conto delle peculiarità regionali ed evitando sovrapposizioni e localizzazioni in conflitto tra loro), centro regionale è Biasca (consolidare i servizi e le infrastrutture d'importanza regionale nelle Tre Valli).

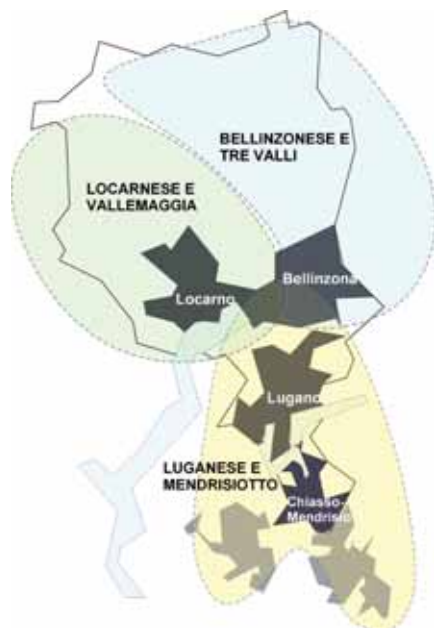
Gli Obiettivi pianificatori che discendono dal Modello devono essere adeguati ai diversi livelli di urbanizzazione cantonale indipendentemente dai confini comunali. È infatti evidente che ciò che è opportuno in una zona fortemente urbanizzata non lo è necessariamente in un'area montana. Sono perciò stati definite cinque aree funzionali: agglomerati, suburbano, periurbano, retroterra e montagna.

d'incidenza territoriale viene perciò osservata da tutte e quattro le prospettive, benché chiaramente a seconda del tema sia di volta in volta una di esse a fungere da referente principale. Ad esempio la creazione di un parco nazionale concerne primariamente l'ambito Patrimonio, ma sarà portata avanti anche nella prospettiva della Rete urbana (rivalutazione dello spazio alpino), della Mobilità (possibilità di accesso tramite mezzi pubblici) e della Vivibilità (maggior qualità di vita).

Schede e cartografia

La funzione essenziale delle schede è di indicare le misure operative per concretare gli obiettivi. Rispetto a quelle del PD 90, le nuove schede hanno una struttura più chiara, permettono la rapida identificazione di chi fa cosa, inquadrano le misure concrete nel contesto, evidenziando come si integrano opere e temi nella visione cantonale del territorio e della sua gestione. Al momento attuale il progetto

E Le tre aree e i quattro agglomerati di Città-Ticino



Obiettivi, schede e cartografia

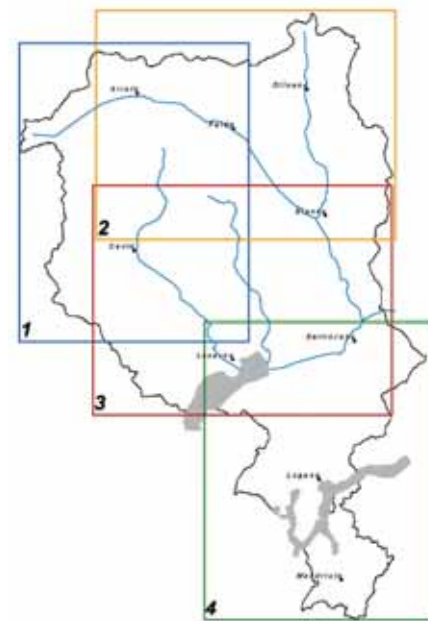
Dal Modello territoriale discendono gli Obiettivi pianificatori, che a loro volta vengono concretati dalle misure previste nelle Schede di coordinamento accompagnate dalla cartografia.

31 Obiettivi pianificatori

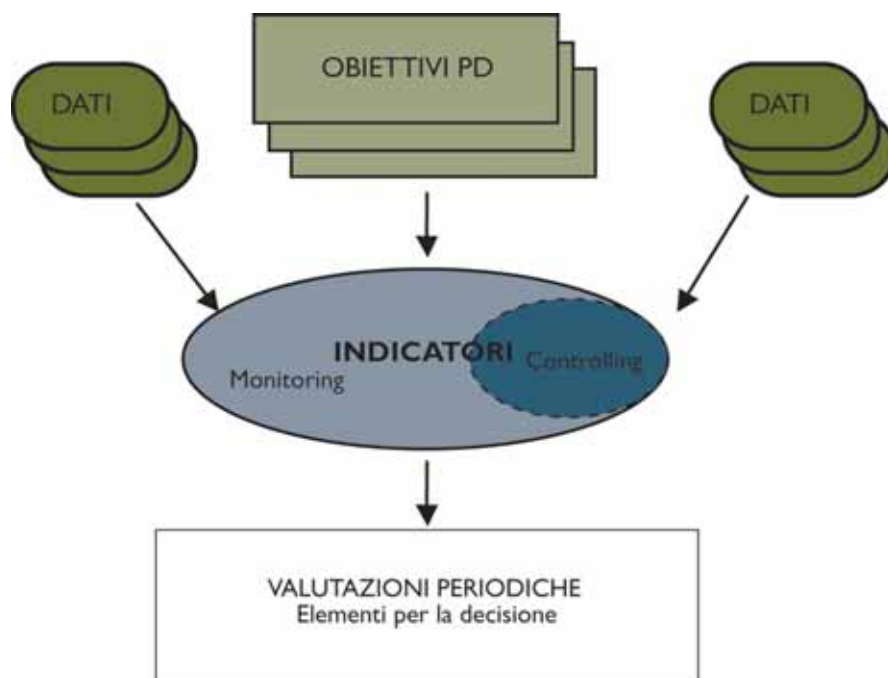
Sono suddivisi in quattro ambiti, ognuno dei quali corredato da una carta tematica.

Gli ambiti - Patrimonio, Rete urbana, Mobilità e Vivibilità - non sono distinti settori, bensì quattro prospettive che declinano un unico tema: il territorio cantonale. Tutti i temi si intersecano reciprocamente, ogni attività

F I 4 fogli della nuova carta di base



«Per attuare Città-Ticino vanno percorse due vie complementari: verso l'esterno di apertura, integrazione e identità; verso l'interno di riequilibrio e coesione.»



di PD prevede 44 Schede: la metà integralmente nuova, un terzo riprese dal PD 90, circa un sesto già presenti in quel documento ma reimpostate secondo i canoni del nuovo PD.

Il discorso di maggior chiarezza, e dunque efficacia, vale anche per la cartografia. In particolare la nuova carta di base (v. fig. F) sarà in scala 1:50.000 contro l'1:25.000 di quella precedente. Ciò permette di ridurne da 15 a 4 i fogli, favorendo la leggibilità, le possibilità di aggiornamento, ed evitando di scendere a un livello di dettaglio non di competenza del PD. Alla carta di base sono affiancate quattro carte tematiche, una per ogni ambito: permetteranno una rapida visione cantonale di una determinata tematica nella sua strategia e nelle sue relazioni esterne al Ticino.

Osservatorio per lo sviluppo territoriale

Promuovere una pianificazione dinamica e adattabile ai mutamenti richiede di verificarne gli effetti e di tenere sotto controllo i cambiamenti. Da qui l'esigenza di accompagnare il nuovo PD con uno strumento di monitoraggio e controllo: l'Osservatorio per lo sviluppo territoriale.

Il monitoraggio del territorio è osservazione continua delle dinamiche e dei fenomeni con incidenza spaziale. Esso raccoglie dunque informazioni sullo sviluppo territoriale in maniera sistematica e il più possibile esaustiva. A tale scopo è allestito un sistema di indicatori in grado di verificare lo stato, la distribuzione ed i processi di consumo delle risorse ambientali (acqua, aria, suolo agricolo, ...), storico-culturali (siti archeologici, paesaggi costruiti, ...), economiche (posti di lavoro, aziende, reddito, ...) e sociali (popolazione residente, popolazione attiva, abitazioni, ...). Per buona parte delle banche dati, il progetto OST si avvale del supporto dell'Ustat, mentre per le applicazioni tecniche si fa capo al centro di competenza SIT (Sistema di informazione del territorio) del Centro sistemi informativi del DFE.

Obiettivo del sistema di indicatori è di misurare concretamente l'efficacia della pianificazione e di identificare, il più presto possibile, eventuali sviluppi negativi. Il paragone fra la situazione osservata tramite il monitoraggio e la situazione auspicata sulla base degli Obiettivi di PD costituisce il controllo, ossia la valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi nel tempo. Il controllo viene effettuato solo sulla parte ristretta degli indicatori alla base del monitoraggio: quelli direttamente legati alla verifica del conseguimento dei principali Obiettivi e quelli atti, pure direttamente, a valutare gli effetti delle misure attuate dal PD (v. fig. G).

Bibliografia

www.ti.ch/pdr pagina "per saperne di più"

Sezione dello sviluppo territoriale (2006), Rapporto esplicativo 2006, Bellinzona.

Sezione dello sviluppo territoriale (2006) Schede e rappresentazioni grafiche del PD, Revisione del PD, studio di base, Bellinzona.

Sezione dello sviluppo territoriale (2006), L'organizzazione territoriale in Ticino, valutazioni e indirizzi per l'elaborazione del model-

lo di organizzazione territoriale, Revisione del PD, studio di base, Bellinzona.

Sezione dello sviluppo territoriale (2006), Rapporto sulle politiche settoriali del PD, Revisione del PD, studio di base, Bellinzona.

Sezione dello sviluppo territoriale (2006), Rapporto sulla consultazione, Revisione del PD, studio di base, Bellinzona.

Sezione dello sviluppo territoriale (2006), Osservatorio dello sviluppo territoriale, Revisione del PD, studio di base, Bellinzona. ■

foto TI-press / Ely Riva



«Obiettivo del sistema di indicatori è di misurare concretamente l'efficacia della pianificazione.»