



LE REGIONI FUNZIONALI DEL PIANO DIRETTORE E LE AGGREGAZIONI DEI COMUNI URBANI

Ronnie Moretti

Ufficio del Piano direttore, Sezione dello sviluppo territoriale, Dipartimento del territorio

La definizione delle regioni funzionali, messa in atto partire dagli anni settanta e basata principalmente sul criterio di centralità o “densità urbana”, è uno strumento irrinunciabile per le politiche di sviluppo territoriale. Tanto che su di essa si fonda il Modello territoriale della Città-Ticino indicato dal Piano direttore cantonale. Questa regionalizzazione – così come altre, ad esempio gli agglomerati urbani – è ottenuta partendo dai singoli comuni, che sono attribuiti a specifiche categorie in funzione delle loro caratteristiche. Questo comporta il vantaggio di poter monitorare lo sviluppo di comparti territoriali funzionalmente omogenei utilizzando i molteplici dati statistici forniti per comune. Tuttavia, con le aggregazioni comunali negli agglomerati – qui si analizza il caso di Lugano – le caratteristiche di centralità si diluiscono man mano che l’aggregazione ingloba comuni sempre meno urbani. Per seguire lo sviluppo dei centri e delle altre regioni funzionali definite dal Piano direttore, è quindi necessario trovare nuove soluzioni, che vanno dall’utilizzo sistematico dei dati georeferenziati, alla produzione di statistiche riferite alle sezioni dei comuni aggregati.

Le regioni funzionali del PD

Il concetto di “densità urbana” interessa particolarmente i pianificatori poiché esprime la concentrazione – oltre che della popolazione – dei posti di lavoro e dei servizi. Concentrazione a sua volta correlata, ad esempio, con una buona qualità del trasporto pubblico. Nei centri cittadini vi sono inoltre tipologie edilizie e spazi pubblici caratteristici, così come particolare è la dinamica demografica e sociale. La densità urbana ha quindi un carattere funzionale che permette di qualificare le relazioni di interdipendenza tra i comuni del polo urbano e quelli circostanti. Sono questi i principali ingredienti della gerarchia degli insediamenti, sulla quale si fonda il Modello territoriale della Città-Ticino (vedi scheda R1 del Piano direttore cantonale).

Già dalla sua nascita, con il progetto del 1986, il Piano direttore cantonale (PD) ripartiva i comuni ticinesi a dipendenza della loro centralità. Si distinguevano allora 4 categorie di comuni: centro, corona urbana, retroterra

e montagna (Rossi 1982). Il centro e la corona urbana costituivano l’agglomerato urbano, così come definito dall’Ufficio federale di statistica (UST).

Nel 2000 l’UST ha aggiornato la definizione dei centri urbani e degli agglomerati. Su questa base la Sezione dello sviluppo territoriale (SST, allora Sezione della pianificazione urbanistica) ha avviato la revisione delle regioni funzionali del PD. Rispetto alle categorie del 1986, i comuni della corona urbana sono stati ulteriormente suddivisi in comuni suburbani e periurbani (Torricelli e Bottinelli, 2003).

Nel 2009 la SST ha eseguito delle verifiche sulla densità urbana dei comuni dei centri, utilizzando la nuova banca dati sulla contenibilità dei Piani regolatori. Questa banca dati permette di cifrare la densità urbana tramite quelle che tecnicamente sono definite “unità insediative”, ovvero la somma di popolazione residente, addetti e posti letto turistici, per ettaro di zona edificabile. Le informazioni, tratte dai censimenti federali della popolazione, delle aziende e degli

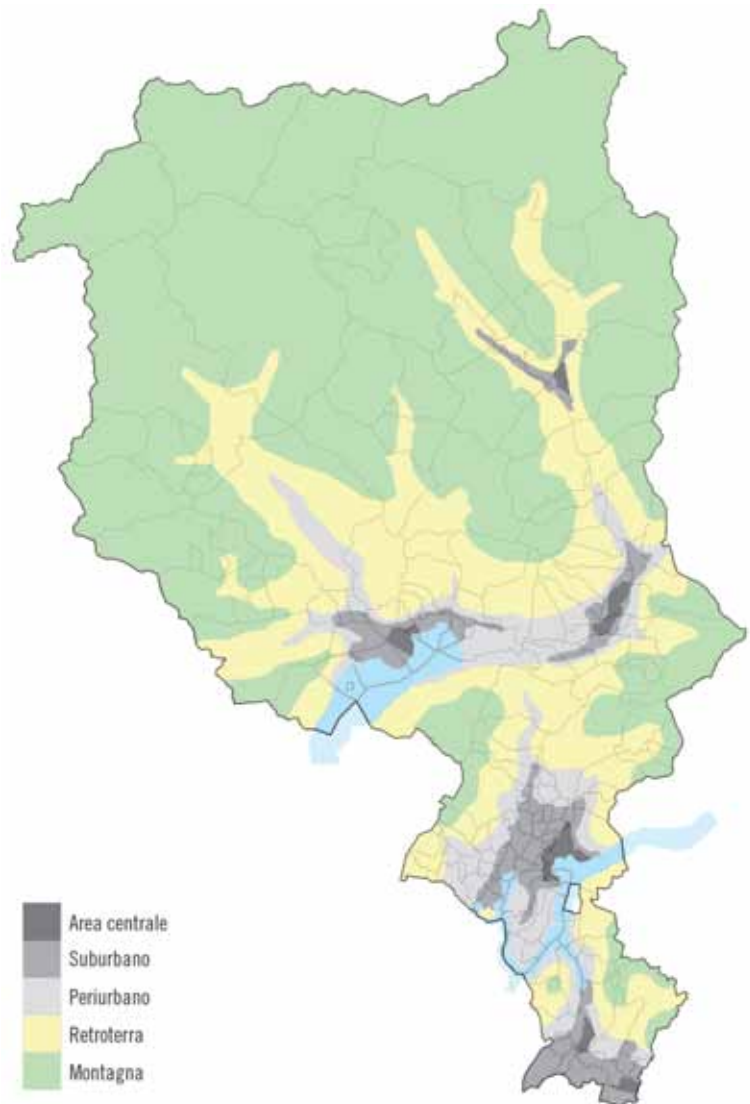
edifici ed abitazioni, possono infatti essere localizzati con precisione sul territorio (e dunque sulle rispettive zone edificabili) grazie ad un sistema di coordinate, ottenendo quindi dei calcoli di densità riferiti alla sola zona edificabile. La verifica è giunta alla conclusione che nelle aree centrali propriamente dette vi è una densità urbana tripla rispetto a quella media del resto del Cantone e che questa densità diminuisce molto rapidamente man mano che ci si allontana dal centro (“Regioni e spazi funzionali 2009 del PD”, www.ti.ch/pd).

Nella versione attuale, così come in quelle precedenti, le regioni funzionali si adeguano ai confini comunali. Vale a dire che l'unità di analisi è costituita dai singoli comuni, che a loro volta vengono accorpati in funzione del loro grado di centralità (rispettivamente perifericità), rispettando quelli che sono i confini istituzionali dei comuni. Se la figura [F. 1] mostra una delimitazione delle regioni funzionali più morbida e “affrancata” rispetto ai perimetri comunali, è solo perché si è tenuto conto dell'orografia, dei terreni agricoli e del bosco – notoriamente poco o per nulla insediati – offrendo un'immagine più conforme all'effettiva realtà territoriale cantonale. Tuttavia, questo correttivo non toglie nulla al fatto che l'origine e la composizione delle regioni funzionali sia quella della giurisdizione comunale. Questo implica che se un comune è classificato come “centro”, tutti i dati socioeconomici riferiti ad esso figurano come “centro”. Più ampio e diversificato è il comune, maggiore è la probabilità che le informazioni statistiche includano porzioni di territorio con contenuti decisamente diversi da quelli teoricamente previsti dalla loro “etichetta”.

Il caso del Comune di Lugano

Le aggregazioni, soprattutto delle città, pongono sempre più problemi alla definizione del centro utilizzata dal Piano direttore, che come detto si basa sulle giurisdizioni comunali. Se la nuova città ingloba parti di territorio decisamen-

F.1
Regioni e spazi funzionali 2009 del PD



Fonte: Piano direttore cantonale, scheda R1

mente meno centrali, la densità urbana si diluisce fortemente, e con essa le sue caratteristiche socioeconomiche. Ne abbiamo conferma analizzando l'evoluzione dell'aggregazione del Comune di Lugano. La tabella seguente illustra, nelle fasi recenti del processo aggregativo, la perdita “statistica” di significatività della centralità.

Nel 2004 Lugano si è aggregata con 8 comuni che messi insieme hanno una popolazione dell'ordine di grandezza di quella della “vecchia” Lugano, ma meno di un sesto dei posti di lavoro.

Le successive aggregazioni (2008 e 2013) hanno comportato l'apporto di una superficie comunale pari a 4 volte quella dell'originaria Lugano, ma di solo 1/4 della popolazione residente e 1/20 dei posti di lavoro.

Il risultato è che la Lugano del 2013 è sette volte più grande di quella iniziale, ma comprende solo il doppio della popolazione e il 15% degli addetti in più. Le caratteristiche del centro cittadino che il Piano direttore definisce di importanza nazionale, ben evidenziate dalla

T. 1
Zona edificabile per la residenza

	Superficie comunale	Superficie zona edificabile	Popolazione 2000 ¹	Addetti 2005 ¹	Densità UI/ha ² effettiva 2007	Densità UI/ha prevista a saturazione
Lugano 1972	1.158	311	25.314	24.876	207	298
+ Nuovi comuni 2004 ³	1.537	376	20.957	3.677	80	114
+ Nuovi comuni 2008 ⁴	590	100	2.272	588	39	59
+ Nuovi comuni 2013 ⁵	4.360	207	4.093	587	38	58
= Lugano 2013	7.645	994	52.636	29.728	107	154

¹ I dati sono riferiti all'inizio del processo aggregativo. Le proporzioni restano le medesime anche oggi.

² Le unità insediative (UI) sono l'insieme della popolazione residente, degli addetti e dei posti letto turistici.

³ Nuovi comuni 2004: Breganzona, Cureggia, Davesco Soragno, Gandria, Pambio Noranco, Pazzallo, Pregassona, Viganello.

⁴ Nuovi comuni 2008: Barbengo, Villa Luganese.

⁵ Nuovi comuni 2013: Bogno, Cadro, Carona, Certara, Cimadera, Sonvico, Valcolla.

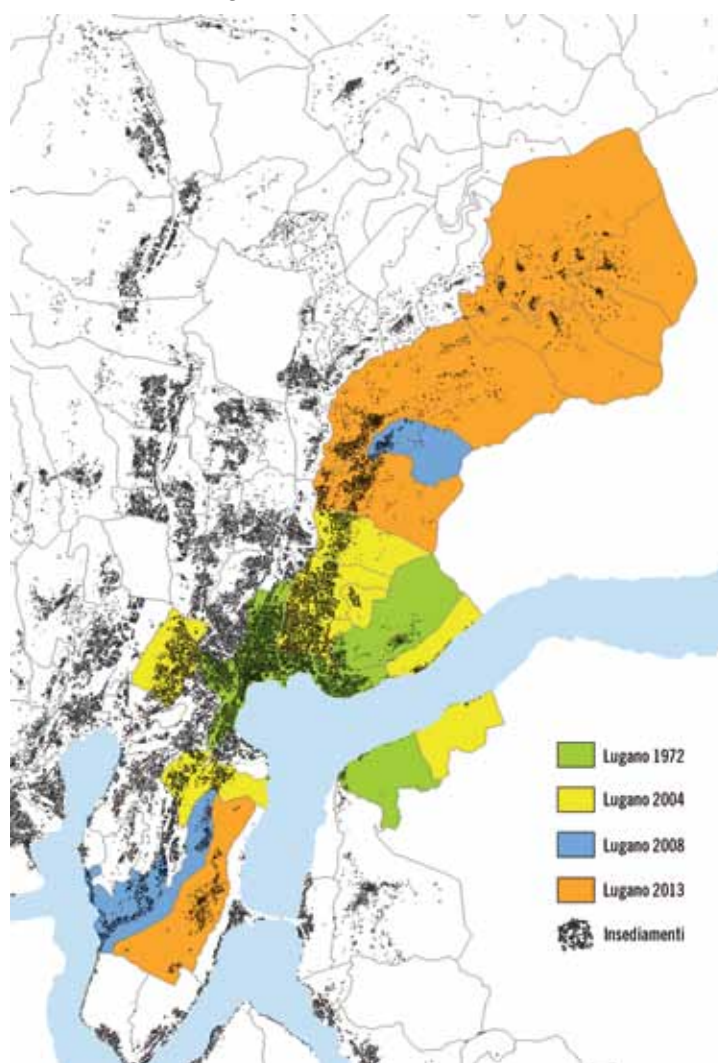
Fonte: Statistica delle superfici, Censimenti federali. Dati sulle zone edificabili e elaborazione: Sezione dello sviluppo territoriale

densità urbana della Lugano del 1972, si sono quindi notevolmente diluite. Una definizione del centro in termini funzionali e urbanistici che ha come base il confine comunale non è quindi più proponibile, così come appare inadeguata una raccolta di dati statistici effettuata unicamente a questa scala.

Delle possibili (ed auspicabili) soluzioni

Per sopperire al problema ci sono alcune vie percorribili. La prima è quella di utilizzare i dati georeferenziati, distribuiti sul territorio attraverso le coordinate topografiche. In questo modo la statistica non dipende dalle entità comunali, ma dai raggruppamenti geografici stabiliti secondo varie necessità – come ad esempio la densità urbana e il rapporto funzionale con le altre parti del territorio. In questa direzione si sta già lavorando implementando i geodati, che per l'appunto sono muniti di coordinate che ne permettono una precisa localizzazione sul territorio. Tuttavia non tutti i dati comunali di carattere sociale ed economico raccolti da Confederazione, Cantone o Comuni sono o saranno ottenibili in questa forma. Sarebbe quindi indispensabile che, a seguito di un'aggregazione, soprattutto negli agglomerati urbani, la statistica pubblica mantenesse memoria dei comuni originari che, dopo l'aggregazione, diventano sezioni o quartieri del nuovo comune aggregato. La disponibilità dei dati per sezioni permetterebbe di salvaguardare le differenze tra le singole parti del territorio comunale, a dipendenza del loro grado di centralità. Queste, citate brevemente, sono alcune opzioni a disposizione per "superare" i rilevamenti statistici effettuati a scala comunale, ed è pensabile che si possano trovare anche altre vie percorribili (si veda a questo proposito anche l'editoriale di Pau Origoni). Certo è che per la loro realizzazione, in futuro, sarà sempre più necessario lavorare in stretta collaborazione con gli enti coinvolti, fra i quali ricordiamo, in primo luogo, l'Ustat e le amministrazioni comunali.

F. 2
L'evoluzione del Comune di Lugano dal 1972



Fonte: Sezione dello sviluppo territoriale

Bibliografia citata:

A cura di Angelo Rossi, "La regione funzionale urbana di Lugano", Dipartimento dell'ambiente del Canton Ticino, ORL, Bellinzona-Zurigo 1982.

Osservatorio dello sviluppo territoriale, Torricelli e Bottinelli, "Revisione e aggiornamento delle Regioni funzionali del PD 90", Dipartimento del territorio, Sezione dello sviluppo territoriale, ottobre 2003.