

Regioni e spazi funzionali 2009 del PD

Revisione delle regioni funzionali per l'aggiornamento della scheda R1 del PD sul Modello territoriale

Ronnie Moretti, Dipartimento del territorio, Sezione dello sviluppo territoriale

Bellinzona, gennaio 2009

Premessa

A partire dal 1930, in occasione dei censimenti federali dalla popolazione, l'Ufficio federale di statistica (UST) definisce gli **agglomerati urbani**. La definizione di agglomerato si è affinata nei decenni successivi e ha, come punti forti, l'esistenza di uno o più comuni centro con densità di popolazione e di posti di lavoro elevata e dai comuni della periferia urbana che intrattengono col centro forti relazioni di interdipendenza, in particolare con gli spostamenti pendolari.

La suddivisione del territorio cantonale in **regioni funzionali** prende invece piede negli anni Ottanta¹. Essa si rifà alla definizione di agglomerato e offre una lettura più articolata. Le regioni funzionali sono spazi con uno sviluppo socio-economico caratteristico e sono strutturate in aree centrali, suburbane, periurbane, di retroterra e montane. Secondo la definizione in uso, il **centro** è costituito dalla zona urbana ad alta densità. Seguono i comuni dell'area **suburbana** e di quella **periurbana**, con densità decrescenti e caratteristiche urbanistiche specifiche. Queste tre aree compongono di fatto l'agglomerato, mentre il **retroterra** e la **montagna** costituiscono le zone extraurbane.

Con il Piano direttore del 1990 (PD 90) sono state codificate per la prima volta le regioni funzionali del Canton Ticino (vedi cartina 1). Allora, per definire i centri urbani si era fatto capo alla definizione UST del 1980. Nel 2003, sulla base della definizione 2000 dell'UST, l'Osservatorio dello sviluppo territoriale ha aggiornato la definizione delle regioni funzionali² (vedi cartina 2).

Tuttavia, la definizione dei centri che ne è scaturita ha mostrato qualche problema, come illustrato nei paragrafi successivi.

La questione dei centri

Nella definizione degli agglomerati elaborata dall'UST nel 2000 vengono introdotte, in particolare per la designazione dei comuni appartenenti all'area centrale, due importanti novità rispetto alle versioni precedenti. Si tratta da una parte del criterio vincolante, per un comune "centro", di avere sul proprio territorio almeno 2000 posti di lavoro e, dall'altra, della possibilità di attribuire alla categoria "centro" anche comuni non contigui alla città polo.

Applicando tali criteri vengono attribuiti alla categoria "centro" comuni come Manno, Bioggio e Agno per l'agglomerato di Lugano, che hanno un numero e dinamica ragguardevole di posti di lavoro, ma **non sono inseriti in un tessuto propriamente urbano e, per giunta, sono distanti parecchi chilometri dal centro di Lugano.**

Succede anche che comuni come Muralto (agglomerato di Locarno) e Massagno (agglomerato di Lugano), che nella precedente definizione di agglomerato erano considerati "centro" in virtù della loro densità urbana e della stretta contiguità con le rispettive città polo, **vengono ora esclusi in quanto, trattandosi di comuni giurisdizionalmente piccoli, non dispongono di 2000 posti di lavoro sul proprio territorio.**

La tabella e le cartine alla pagina seguente indicano in modo esaustivo i cambiamenti intervenuti nella definizione dei comuni "centro".

¹ Si veda: "La Regione funzionale urbana di Lugano", a cura di Angelo Rossi, Dipartimento dell'ambiente del Canton Ticino, ORL, Bellinzona-Zurigo, 1982.

² Si veda: 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.

Definizione di "centro" secondo le regioni funzionali del PD 90 (UST 80)

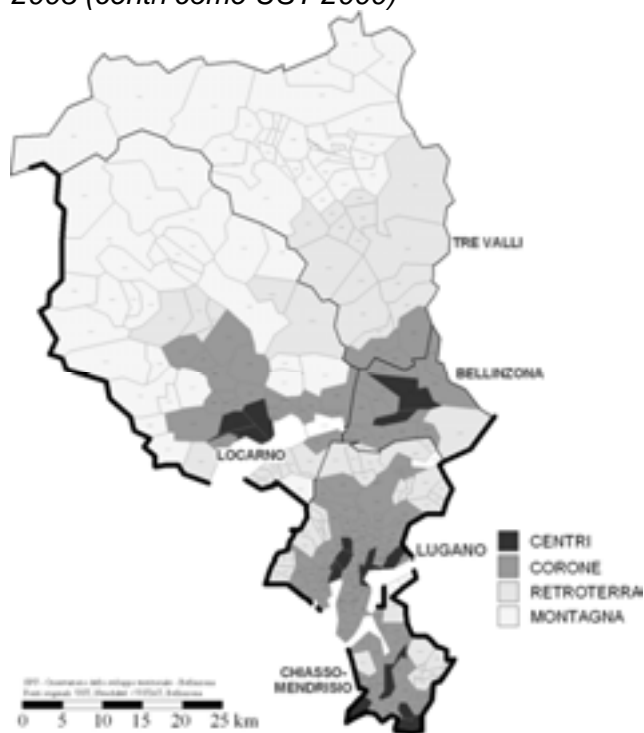
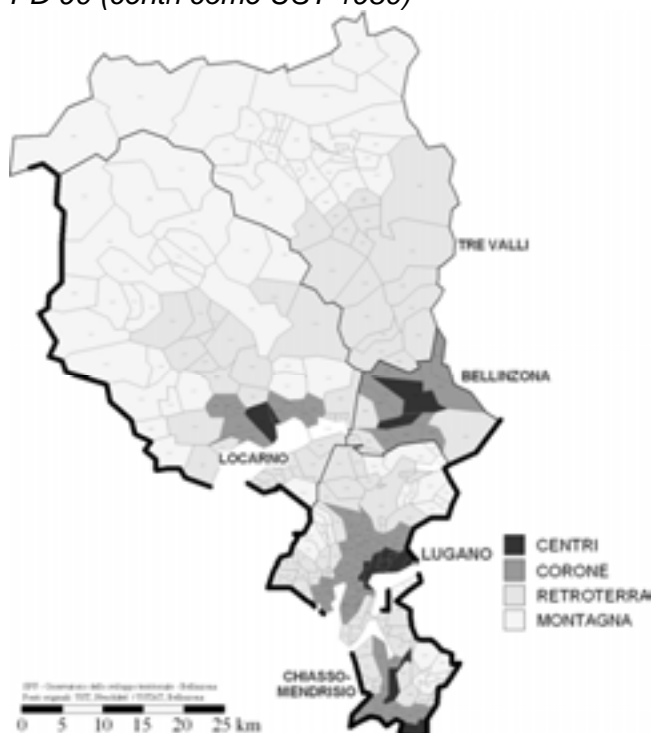
Definizione 2003 di "centro" secondo le regioni funzionali del PD (UST 2000)

Luganese	Lugano, Cureggia, Gandria, Massagno, Paradiso, Pregassona; Sorengo e Viganello	Lugano (intesa come città prima dell'aggregazione), Paradiso, Agno, Bioggio e Manno
Locarnese	Locarno, Muralto e Orselina	Locarno, Ascona e Losone
Bellinzonese	Bellinzona e Giubiasco	Bellinzona e Giubiasco
Mendrisiotto	Chiasso e Mendrisio	Chiasso, Mendrisio, Balerna e Stabio

Si noti che i comuni di Cureggia, Gandria, Pregassona e Viganello, esclusi dalla definizione dell'UST 2000, si trovano nuovamente inclusi nel centro in quanto fusi nella Nuova Lugano (fase 2004).

Cartina 1: Definizione delle regioni funzionali nel PD 90 (centri come UST 80)

Cartina 2: Definizione delle regioni funzionali 2003 (centri come UST 2000)



Fonte: Osservatorio dello sviluppo territoriale, Gian Paolo Torricelli e Lisa Bottinelli, Revisione e aggiornamento delle "Regioni funzionali" del PD 90, Bellinzona ottobre 2003.

I problemi della definizione dei centri

Con la definizione 2003 delle regioni funzionali del PD si era adottata la definizione dei centri fornita dall'UST nel 2000 nella prospettiva di facilitare il coordinamento tra la politica degli agglomerati cantonale e quella federale. Tuttavia, dopo qualche anno, la stessa Confederazione ha prodotto, nell'ambito della politica federale degli agglomerati, svariati studi nei quali le città-polo e gli eventuali altri comuni contigui sono stati trattati come "centro" dell'agglomerato, mentre quelli staccati da quello principale sono stati considerati come comuni appartenenti al resto dell'agglomerato.

Perplessità riguardo alla definizione di centri "secondari", disgiunti dal polo principale, sono pure state segnalate nell'ambito della procedura di informazione e partecipazione del nuovo Piano direttore, che ha avuto luogo nel 2008. Le osservazioni del Comune di Agno, considerato unitamente a Bioggio e Manno "centro", vertevano sul fatto che questi comuni corrispondono a una tipologia territoriale e socio-economica decisamente diversa da quella di Lugano.

Necessità di un riesame dei centri urbani sulla base della densità urbana

Con riferimento alle critiche appena espresse, nel 2009 si è deciso di effettuare un riesame dei comuni centrali definiti dall'UST nel 1980 e nel 2000, considerando innanzitutto la **densità urbana della zona edificabile residenziale**, fattore quanto mai determinante per il modello territoriale proposto dal PD. Tale modello prevede uno sviluppo degli insediamenti verso l'interno (sviluppo centripeto) e lo stretto coordinamento tra la centralità dell'insediamento e le reti della mobilità, in particolare di quella pubblica (v. in particolare le schede R1, R6).

La tabella seguente mostra i risultati della verifica. Va precisato che i valori di Lugano sono riferiti alla Nuova Lugano (stato successivo all'aggregazione del 2004).

Densità urbana per i comuni attribuiti alle zone centrali della definizione PD 90 e 2003 in raffronto alle città-polo e ai comuni suburbani circostanti

	Densità effettiva*	Densità teorica**	Commento
Bellinzona	82.25	117.09	
Giubiasco	70.09	115.18	La densità teorica è simile a quella di Bellinzona.
BE suburbano	53.98	101.97	
Locarno	122.11	195.17	
Tot. altri comuni centro (PD 90)	137.84	179.29	
Muralto	210.48	279.46	Densità maggiore di Locarno.
Orselina	78.90	98.02	Densità inferiore ai comuni suburbani.
Tot. altri comuni centro (def. 2003)	88.16	121.17	
Ascona	106.93	143.41	La densità teorica è vicina alla media dei comuni suburbani.
Losone	63.91	92.45	Densità inferiore ai comuni suburbani.
LO suburbano	83.67	123.47	
Lugano 2004	137.46	197.32	
Tot. altri comuni centro (PD 90)	139.11	192.84	
Massagno	148.83	199.61	Densità maggiore di Lugano.
Paradiso	226.04	310.69	Densità maggiore di Lugano.
Sorengo	48.51	78.26	Densità inferiore ai comuni suburbani.
Tot. altri comuni centro (def. 2003)	82.32	119.17	
Agno	71.78	97.60	Densità in linea con la media dei comuni suburbani.
Bioggio	42.30	65.89	Densità inferiore ai comuni suburbani.
Manno	36.10	75.32	Densità inferiore ai comuni suburbani.
(Totale Veduggio)	54.22	81.72	
Paradiso	226.04	310.69	Densità maggiore di Lugano.
LU suburbano	58.41	91.55	
Chiasso	165.28	211.12	
Mendrisio 2004	78.79	142.13	
Tot. città del Mendrisiotto	116.31	172.06	
Tot. altri comuni centro (def. 2003)	52.95	83.87	
Balerna	63.79	97.33	Più vicino alla media suburbana che a Chiasso.
Stabio	46.13	75.40	Simile a suburbano.
ME suburbano	46.87	88.19	

	Densità effettiva*	Densità teorica**	Commento
Tulle le Città	119.58	175.28	
Tot. altri comuni centro (PD 90)	111.74	159.22	Densità simili alle città.
Tot. altri comuni centro (def. 2003)	76.24	111.69	Densità simili ai comuni suburbani.
Suburbani (compresi i centri secondari)	60.78	99.34	

Note

* Densità effettiva: Unità insediative (popolazione 2000, posti di lavoro 2005, letti in residenze secondarie 2000, letti in albergo 2005) per ettaro di zona edificabile residenziale

** Densità teorica: Unità insediative (popolazione, posti di lavoro, letti turistici) per ettaro di zona residenziale previsti a saturazione del Piano regolatore nella zona residenziale

Sulla base del criterio della densità urbana, hanno carattere centrale, oltre alle rispettive città polo, i comuni di Muralto (Locarno), Giubiasco (Bellinzona), Massagno e Paradiso (Lugano). Tutti questi comuni appartenevano all'area centrale dei rispettivi agglomerati nella definizione del PD90, ma solo Paradiso e Giubiasco appartenevano pure alla definizione UST del 2000. Viceversa, i comuni di Orselina (Locarno) e Sorengo (Lugano), classificati come "centro" nel PD90 in virtù della forte contiguità dell'edificazione, presentano invece delle densità urbane nettamente inferiori.

In definitiva, il riesame effettuato sulla base della densità urbana indica che Muralto, Giubiasco, Massagno e Paradiso dovrebbero costituire l'area centrale unitamente alle rispettive città polo, mentre gli altri comuni "centro"³, hanno maggiori affinità con i comuni della corona, in particolare quelli dell'area suburbana.

Verifica della soluzione ipotizzata

Confrontando il dato sulla densità urbana con gli indicatori della crescita della popolazione, di quella del parco alloggi (1990-2007) e con gli indicatori della struttura delle età della popolazione (2007), risulta che gli "altri comuni centro" secondo la definizione del PD 90 (v. tabella sottostante) presentano valori in linea con le città polo, mentre gli "altri comuni centro", secondo la definizione del 2003, presentano invece valori in linea con quelli dei comuni suburbani.

Tabella con i confronti di alcuni indicatori per le città, gli altri comuni centro e i comuni suburbani

	Popolazione 2007	Densità urbana teorica	Tasso annuo crescita pop. 90-07	Tasso annuo crescita alloggi. 90-07	% di giovani con meno di 20 anni 2007	% di anziani con 75 anni e oltre
Città	97203	175	0.46	0.89	17.49	10.53
Altri comuni centro PD 90*	20093	182	0.57	0.82	17.14	10.76
Altri comuni centro 2003	38406	112	0.99	1.24	19.17	8.88
Suburbano (compresi i centri secondari)	126687	99	1.04	1.25	19.73	8.49
Cantone	328580	99	0.90	1.04	19.07	9.28

* Muralto, Giubiasco, Massagno e Paradiso.

Definizione dei comuni centro nel PD del 2009

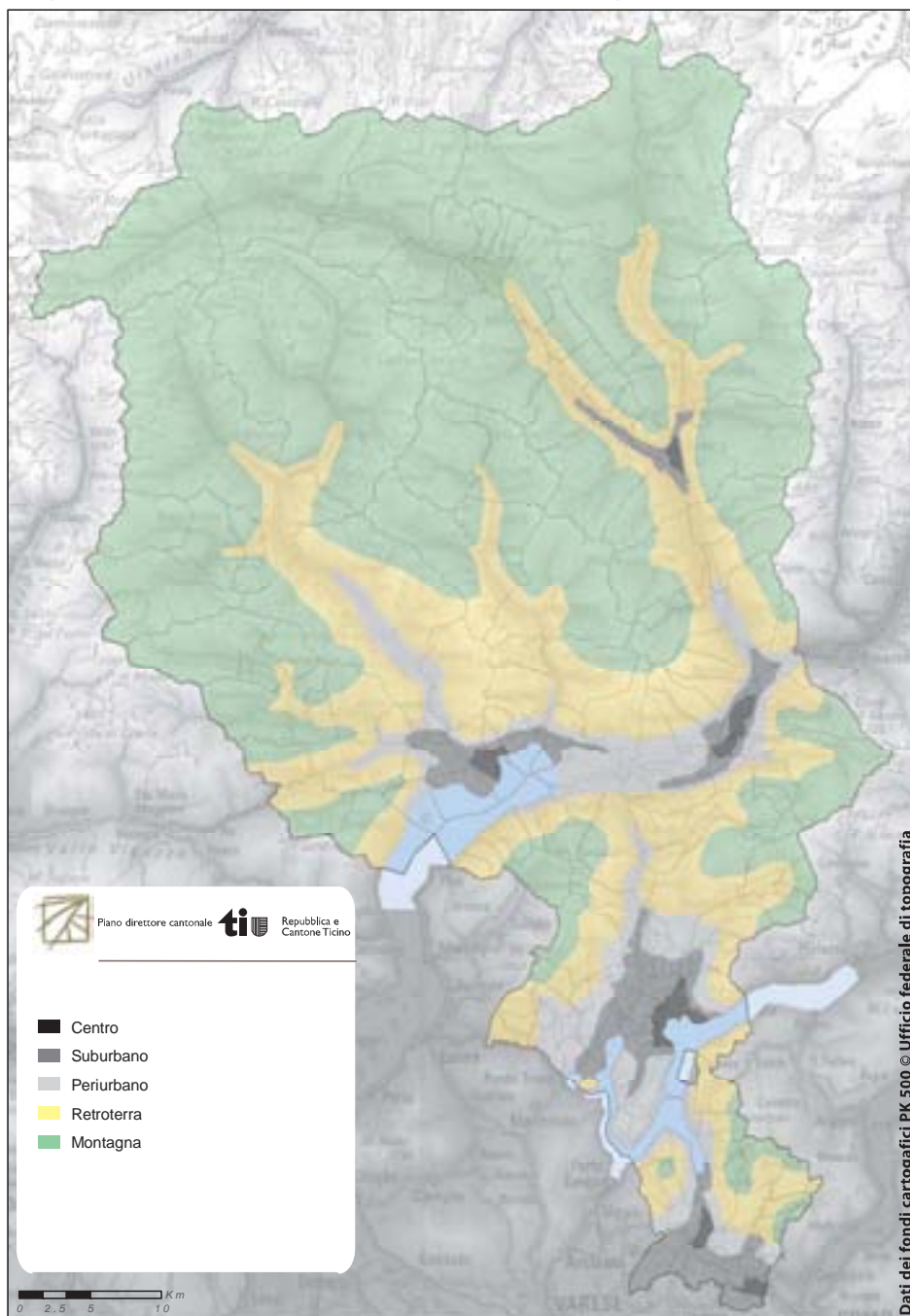
La valutazione e le verifiche effettuate inducono a modificare le regioni funzionali così come definite nel 2003 nel senso di **attribuire alle rispettive regioni centrali solo i comuni di Muralto, Giubiasco, Massagno e Paradiso**. Questa soluzione è conforme al criterio della densità urbana, ma anche a quello della struttura e della dinamica della popolazione.

³ Agno, Bioggio e Manno; Balerna e Stabio; Ascona e Losone.

Gli spazi funzionali secondo la definizione 2009

Le regioni funzionali sono definite attraverso l'elenco dei comuni che vi appartengono⁴ (vedi elenco in allegato). Per la rappresentazione grafica del Cantone secondo la ripartizione funzionale, nell'ambito della revisione del PD è stata elaborata la cartina seguente, che tiene conto dell'orografia, del bosco e dei terreni agricoli. Viene così offerta un'immagine che, rispetto agli stretti perimetri comunali, tiene maggiormente conto delle aree effettivamente insediate, introducendo così il concetto di **"spazio funzionale"**. Emerge tra l'altro il ruolo di Biasca quale sub-polo regionale, a cui non corrisponde un agglomerato ai sensi della definizione federale.

Gli spazi funzionali secondo la definizione 2009 ripresa nel Piano direttore (scheda R1)



⁴ Questo, tra l'altro, costituisce un grosso limite della definizione, soprattutto in vista delle aggregazioni dei comuni urbani, dove il Comune "centro" può ricoprire realtà territoriali molto differenti.

Allegato

Elenco dei comuni con le rispettive regioni funzionali 2009 (stato delle aggregazioni: 2005)

5002	Bellinzona	BE centro	5314	Gordevio	LO peri
5005	Giubiasco	BE centro	5317	Maggia	LO peri
5006	Gnosca	BE peri	5097	Brissago	LO retroterr
5015	Preonzo	BE peri	5098	Caviano	LO retroterr
5282	Claro	BE peri	5106	Gerra (Gambarogno)	LO retroterr
5003	Cadenazzo	BE peri	5123	Piazzogna	LO retroterr
5007	Gorduno	BE peri	5127	San Nazzaro	LO retroterr
5008	Gudo	BE peri	5128	Sant'Abbondio	LO retroterr
5010	Lumino	BE peri	5134	Vira (Gambarogno)	LO retroterr
5014	Pianezzo	BE peri	5091	Ascona	LO sub
5101	Contone	BE peri	5115	Losone	LO sub
5018	Sant'Antonio	BE retroterr	5118	Minusio	LO sub
5001	Arbedo-Castione	BE suburb	5121	Orselina	LO sub
5004	Camorino	BE suburb	5130	Tegna	LO sub
5013	Monte Carasso	BE suburb	5131	Tenero-Contra	LO sub
5017	Sant'Antonino	BE suburb	5133	Verscio	LO sub
5019	Sementina	BE suburb	5192	Lugano	LU centro
5113	Locarno	LO centro	5196	Massagno	LU centro
5120	Muralto	LO centro	5210	Paradiso	LU centro
5094	Borgnone	LO montagna	5227	Torricella-Taverne	LU peri
5095	Brione (Verzasca)	LO montagna	5143	Aranno	LU peri
5102	Corippo	LO montagna	5149	Bedigliora	LU peri
5105	Frasco	LO montagna	5161	Cademario	LU peri
5109	Gresso	LO montagna	5168	Carabbia	LU peri
5110	Indemini	LO montagna	5170	Carona	LU peri
5117	Mergoscia	LO montagna	5178	Croglio	LU peri
5119	Mosogno	LO montagna	5181	Curio	LU peri
5122	Palagnedra	LO montagna	5188	Iseo	LU peri
5129	Sonogno	LO montagna	5191	Lugaggia	LU peri
5132	Vergeletto	LO montagna	5198	Melide	LU peri
5135	Vogorno	LO montagna	5199	Mezzovico-Vira	LU peri
5136	Onsernone	LO montagna	5203	Morcote	LU peri
5137	Isorno	LO montagna	5206	Neggio	LU peri
5303	Bignasco	LO montagna	5207	Novaggio	LU peri
5304	Bosco/Gurin Campo	LO montagna	5208	Origlio	LU peri
5307	(Vallemaggia)	LO montagna	5212	Ponte Capriasca	LU peri
5308	Cavergno	LO montagna	5213	Ponte Tresa	LU peri
5309	Cerentino	LO montagna	5216	Pura	LU peri
5310	Cevio	LO montagna	5223	Sigirino	LU peri
5315	Linescio	LO montagna	5224	Sonvico	LU peri
5323	Lavizzara	LO montagna	5226	Capriasca	LU peri
5096	Brione sopra Minusio	LO peri	5230	Vernate	LU peri
5099	Cavigliano	LO peri	5233	Vico Morcote	LU peri
5104	Cugnasco	LO peri	5235	Villa Luganese	LU peri
5107	Gerra (Verzasca)	LO peri	5154	Bissone	LU peri
5108	Gordola	LO peri	5195	Maroggia	LU peri
5111	Intragna	LO peri	5197	Melano	LU peri
5112	Lavertezzo	LO peri	5219	Rovio	LU peri
5116	Magadino	LO peri	5009	Isonne	LU retroterr
5125	Ronco sopra Ascona	LO peri	5011	Medeglia	LU retroterr
5302	Avegno	LO peri	5146	Astano	LU retroterr

5150	Bidogno	LU retroterr	5242	Balerna	ME sub
5153	Bironico	LU retroterr	5243	Besazio	ME sub
5155	Bogno	LU retroterr	5247	Capolago	ME sub
5165	Camignolo	LU retroterr	5251	Coldrerio	ME sub
5173	Certara	LU retroterr	5252	Genestrerio	ME sub
5174	Cimadera	LU retroterr	5253	Ligornetto	ME sub
5177	Corticiasca	LU retroterr	5257	Morbio Inferiore	ME sub
5200	Migliaglia	LU retroterr	5258	Morbio Superiore	ME sub
5202	Monteggio	LU retroterr	5260	Novazzano	ME sub
5217	Rivera	LU retroterr	5262	Rancate	ME sub
5222	Sessa	LU retroterr	5266	Stabio	ME sub
5229	Valcolla	LU retroterr	5268	Vacallo	ME sub
5237	Alto Malcantone	LU retroterr	5031	Aquila	TV montagna
5144	Arogno	LU retroterr	5032	Campo (Blenio)	TV montagna
5141	Agno	LU sub	5036	Ghirone	TV montagna
5147	Barbengo	LU sub	5043	Olivone	TV montagna
5148	Bedano	LU sub	5047	Torre	TV montagna
5151	Bioggio	LU sub	5048	Acuqarossa	TV montagna
5162	Cadempino	LU sub	5061	Airolo	TV montagna
5163	Cadro	LU sub	5062	Anzonico	TV montagna
5167	Canobbio	LU sub	5063	Bedretto	TV montagna
5169	Carabietta	LU sub	5065	Calonico	TV montagna
5171	Caslano	LU sub	5066	Calpiogna	TV montagna
5176	Comano	LU sub	5067	Campello	TV montagna
5180	Cureglia	LU sub	5068	Cavagnago	TV montagna
5186	Grancia	LU sub	5069	Chiggiogna	TV montagna
5187	Gravesano	LU sub	5070	Chironico	TV montagna
5189	Lamone	LU sub	5071	Dalpe	TV montagna
5193	Magliaso	LU sub	5072	Faido	TV montagna
5194	Manno	LU sub	5074	Mairengo	TV montagna
5205	Muzzano	LU sub	5075	Osco	TV montagna
5214	Porza	LU sub	5078	Prato (Leventina)	TV montagna
5221	Savosa	LU sub	5079	Quinto	TV montagna
5225	Sorengo	LU sub	5080	Rossura	TV montagna
5231	Vezia	LU sub	5012	Moleno	TV retroterr
5236	Collina d'Oro	LU sub	5040	Ludiano	TV retroterr
5250	Chiasso	ME centro	5041	Malvaglia	TV retroterr
5254	Mendrisio	ME centro	5046	Semione	TV retroterr
5160	Brusino Arsizio	ME peri	5064	Bodio	TV retroterr
5241	Arzo	ME peri	5073	Giornico	TV retroterr
5249	Castel San Pietro	ME peri	5076	Personico	TV retroterr
5263	Riva San Vitale	ME peri	5077	Pollegio	TV retroterr
5264	Sagno	ME peri	5081	Sobrio	TV retroterr
5267	Tremona	ME peri	5281	Biasca	TV retroterr
5244	Bruzella	ME retroterr	5283	Cresciano	TV retroterr
5245	Cabbio	ME retroterr	5284	Iragna	TV retroterr
5246	Caneggio	ME retroterr	5285	Lodrino	TV retroterr
5255	Meride	ME retroterr	5286	Osogna	TV retroterr
5259	Muggio	ME retroterr			