

V. La risposta: uno sviluppo sostenibile e competitivo

A. Il modello territoriale

Nel capitolo precedente si è sintetizzata l'evoluzione avvenuta dall'epoca di allestimento del Piano direttore cantonale (PD 90), si è fatto un bilancio dei suoi effetti e si è descritto lo sviluppo tendenziale che attende il Cantone sulla base dei dati, delle politiche e degli strumenti odierni. Uno scenario che evidenzia sia rischi sia opportunità: per ridurre al minimo i primi e cercare di cogliere al massimo le seconde è necessario adeguare politiche e relativi strumenti. È questa la risposta. Perno della medesima, in ambito pianificatorio, è il nuovo Piano direttore (PD), che propugna un progetto di sviluppo fondato sul **modello territoriale** denominato "Città-Ticino". Esso, come vedremo, costituisce un'evoluzione del precedente modello, noto come "Città-regione".

I. Necessità di un piano di governo

a. Un progetto politico Il futuro tendenziale presenta sia rischi sia opportunità. Per contenere i primi e cercare di approfittare delle seconde è necessario un piano di governo, ossia un progetto politico cantonale a medio-lungo termine, chiaro e condiviso. Esso è il Rapporto sugli indirizzi (RI), che si concreta attraverso una serie di strumenti: le Linee direttive (LD), il Piano finanziario (PF) e il Piano direttore (il rapporto tra PD e RI è stato illustrato in modo più dettagliato in precedenza: cfr. III.A.2). Affinché il progetto politico del Cantone espliciti al massimo i suoi effetti devono essere usati tutti gli strumenti a disposizione dell'amministrazione e va cercata tramite il dialogo la compartecipazione di tutti gli altri attori istituzionali e della società civile nelle sue varie componenti.

b. Un progetto territoriale Come a un livello superiore occorre un progetto politico, così in campo pianificatorio occorre un progetto territoriale coerente con quello superiore. Esso mira a uno sviluppo sostenibile e competitivo del Cantone ed è basato sul modello territoriale Città-Ticino. Questa, in ambito pianificatorio, la risposta a temi e sfide illustrati in precedenza.

Il modello è previsto dall'articolo 14 della LALPT proprio perché costituisce la base per un progetto comune sul quale s'impenna l'insieme del PD. Senza di ciò non sarebbe chiaro dove si voglia andare né possibile utilizzare in modo coordinato ed efficace tutti i mezzi disponibili. Il modello ha dunque un duplice scopo. Primo: capire come il Cantone può posizionarsi in modo coerente all'interno di dinamiche territoriali superiori (Ticino nella Svizzera e Ticino in rapporto all'asse Nord-Sud) e interne (rapporto tra i poli, relazioni tra i diversi spazi **spazi funzionali**); secondo: costituire il quadro dove coerentemente si inseriscono le varie politiche, i diversi obiettivi e gli strumenti operativi.

Questa strada è stata seguita anche a livello federale: nel suo "Rapporto sullo sviluppo territoriale 2005" (cfr. III.A.1.b) l'ARE, alla luce dei mutamenti avvenuti e dei possibili scenari futuri, ha allestito un progetto territoriale, che radiografa la situazione e va a costituire un quadro di riferimento per sviluppare progetti concreti, che hanno sostanzialmente la stessa funzione che nel PD hanno gli **obiettivi pianificatori** e le misure operative per conseguirli.

2. Evoluzione, non rivoluzione

Già il richiamo nei nomi – da Città-regione a Città-Ticino – vuole esprimere come il nuovo modello territoriale per il Canton Ticino, ossia "le grandi linee del proprio sviluppo territoriale" (art. 6 LPT) per i prossimi 15-20 anni, sia un'evoluzione di quello sul quale si basò il PD 90. Un'evoluzione alla luce dei cambiamenti intervenuti da allora e delle attuali prospettive. Perciò "non si tratta di rivoluzionare i principi generali che reggono l'impianto del PD 90, ma piuttosto di adattarli alla mutata realtà e renderli più concreti, più chiari e quindi più efficaci per l'attuazione ed il coordinamento delle politiche territoriali"¹.

Il modello del PD 90 permise di evidenziare alcune problematiche fondamentali e di promuovere le risposte per arrestare o quanto meno frenare il degrado dell'ambiente naturale (minore l'effetto sulle aree urbane). Inoltre si mirò a sostenere un equilibrio nell'organizzazione territoriale puntando sulla complementarità tra i poli urbani.

Questo concetto è oggi ripreso, ma viene adattato all'evoluzione, alle prospettive (in particolare alla crescente **polarizzazione** economica su Lugano) e alle nuove sfide. A lato della complementarità interna e della ricerca di coesione – atte a valorizzare la "piattaforma Ticino" sull'asse Milano-Zurigo evitando che il Cantone si trasformi in semplice corridoio – si tratta di utilizzare il potenziale della Regione Ticino in termini di competitività territoriale nel confronto interregionale.

¹ SST (2006) L'organizzazione territoriale in Ticino, valutazione indicatori per l'elaborazione del modello di organizzazione territoriale, Revisione del PD, studio di base, Bellinzona, pag. 82.

B. La meta: uno sviluppo auspicabile

1. Rischi e opportunità

Nucleo della risposta alle sfide è la visione di un Ticino attorno al 2020-25, “nel quale l'intervento attivo degli attori territoriali (istituzioni, economia, società) ai diversi livelli”² avrà permesso di evitare o quanto meno contenere i rischi e di cogliere le opportunità. Il progetto territoriale consente di immaginare (e anticipare) misure e politiche, coordinate e concrete, in grado di orientare l'evoluzione verso sviluppi positivi. Questo progetto deve essere chiaro e ben definito, e allo stesso tempo permettere rapidi adeguamenti agli inevitabili mutamenti del futuro. Esso deve cioè indicare la strategia, salvaguardando una sufficiente agilità nelle scelte tattiche. Per far ciò – e ne diremo nel capitolo VIII – occorrerà inoltre verificare regolarmente l'evoluzione della situazione e gli effetti delle misure adottate.

² SST (2006) L'organizzazione..., op. cit., pag. 73.

2. Integrazione e coesione

La meta da raggiungere tramite un progetto territoriale, atto ad evitare quell'“esclusione e **metropolizzazione**” di cui s'è detto (cfr. IV.C.2), è uno sviluppo auspicabile denominato “integrazione e coesione”.

Scrivendo come se fossimo nel 2020-25, cioè a meta raggiunta, da un lato vediamo un Ticino 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.

Nei rapporti con l'esterno, il nostro Cantone da una parte s'è fatto partecipe dell'area metropolitana transfrontaliera attorno ai poli di Lugano, Como e Varese, dall'altra ha rafforzato le relazioni nazionali, in particolare con i Cantoni alpini di Uri, Vallese e Grigioni. Integrato nell'area metropolitana descritta, il Ticino vanta ora la sufficiente massa critica per fungere da piattaforma attiva tra Zurigo e Milano.

Sul piano interno è stato conseguito un riequilibrio tra i poli urbani. Lugano è sempre il centro principale col vantaggio ora di poter contare su validi partner rappresentati dagli altri poli cantonali con le rispettive regioni. Il divario tra aree urbane e aree periferiche (**retroterra** e **montagna**) è stato ridotto. Infine il fenomeno della **periurbanizzazione** è stato contenuto.

C. Città-Ticino: raggiungere la meta

Per dirigersi il più possibile verso la meta, s'impone "l'intervento degli attori con politiche e misure innovative per coordinare e per indirizzare lo sviluppo territoriale cantonale"³. L'intervento avviene tramite il nuovo PD, in grado sia di dare le linee strategiche e di definire i mezzi operativi in ambito pianificatorio (per esempio la strategia dell'integrazione degli agglomerati ticinesi e transfrontalieri, da attuarsi principalmente col nuovo servizio ferroviario regionale Ticino-Lombardia), sia di creare le premesse territoriali per tutti gli altri obiettivi indicati nel progetto politico superiore, cioè nel RI (ad esempio quelli di politica energetica). Nucleo del PD è il modello territoriale Città-Ticino, che crea un quadro strategico coerente dal quale discendono obiettivi concreti (cfr.VI) e misure operative (cfr.VII).

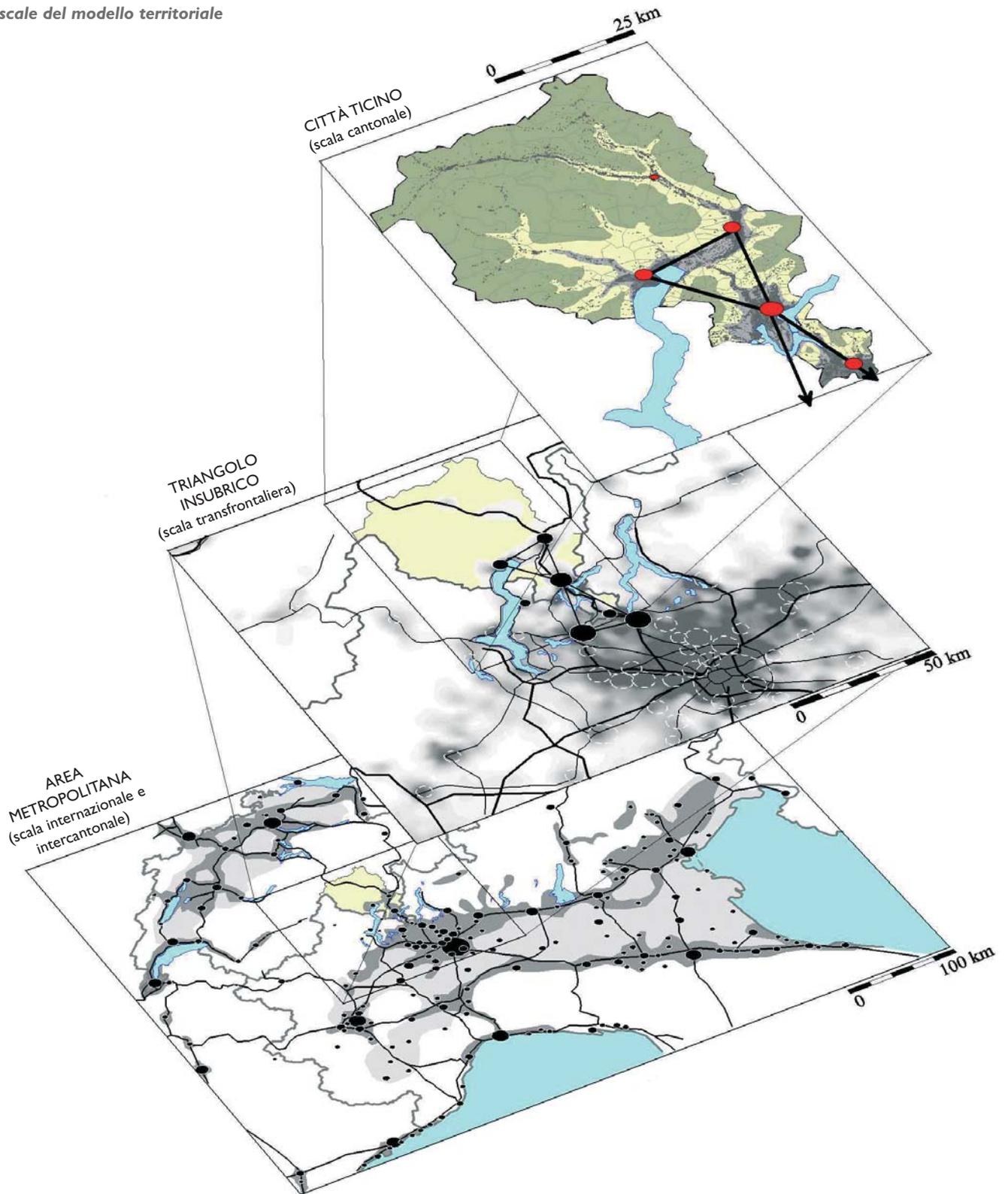
Il Modello è articolato su tre scale (vedi immagine a pagine seguente):

- Internazionale e nazionale
Il Ticino è uno spazio urbano direttamente coinvolto nelle relazioni tra le aree metropolitane a sud e a nord ed è pure uno spazio montano attraversato da importanti strutture di trasporto.
- Insubrica
Scala che evidenzia un notevole incremento delle relazioni transfrontaliere, in particolare tra il Sottoceneri e le vicine province italiane.
- Cantonale
Scala che permette di evidenziare la complessità interna del nostro territorio, formato da agglomerati urbani e aree montane, zone dinamiche e zone in declino.

Nella descrizione che segue dei progetti/percorsi verso la meta (lo sviluppo auspicabile), per chiarezza espositiva, la scala internazionale e insubrica del modello sono state raggruppate. Resta la distinzione tra i traguardi "esterno" e "interno": il primo si riferisce al contesto internazionale, nazionale e insubrico; il secondo al contesto cantonale. Questa distinzione nulla toglie all'interazione tra il "percorso verso l'esterno" e quello verso "l'interno": un miglior inserimento nel contesto internazionale, nazionale e insubrico (l'"esterno") è favorito da una valorizzazione interna (si conta di più); a sua volta essere integrati nelle relazioni superiori porta a benefici che si ripercuotono sul contesto cantonale (l'"interno").

³ SST (2006) L'organizzazione..., op. cit., pag. 82.

Le scale del modello territoriale



1. Esterno: un percorso di apertura, integrazione e identità

Nelle relazioni con l'esterno (internazionale, nazionale ed insubrico), il Ticino deve compiere un percorso di apertura e integrazione, rafforzando nel contempo la sua identità nel contesto paesaggistico dell'arco alpino. Queste due politiche complementari sono volte a permettere al Cantone di salvaguardare il proprio valore di piattaforma

privilegiata e attiva nell'intermediazione tra Nord e Sud. Esso risulterà così allacciato alla rete delle città svizzere ed europee, qualificandosi come regione strategica.

Per meglio integrarsi con una politica di apertura occorre completare AlpTransit a sud (Lugano-Chiasso) allacciandola al sistema ferroviario italiano; favorire la costituzione del triangolo insubrico Lugano-Como-Varese, in particolare tramite la realizzazione della ferrovia Mendrisio-Varese-Malpensa e il parallelo completamento della rete stradale sulla base dei Piani regionali dei trasporti; promuovere collaborazioni con la Lombardia valorizzando le peculiarità ticinesi; inserire meglio il Cantone nella rete degli agglomerati svizzeri specie nei trasporti,

nella logistica, nella formazione, nella ricerca e sviluppo.

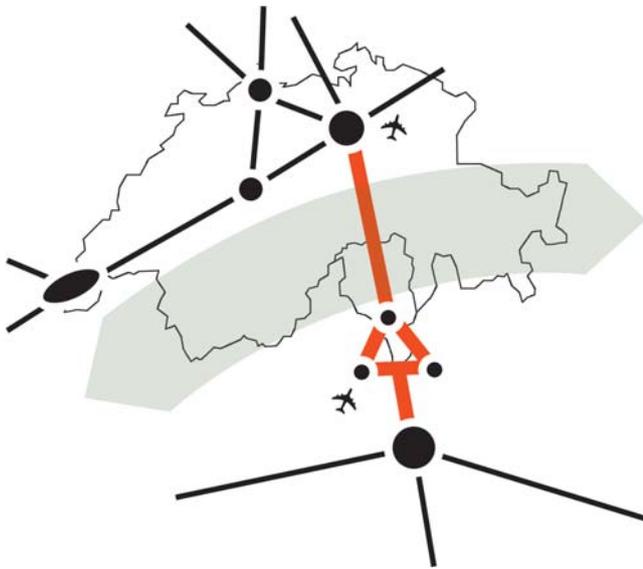
La via che conduce a rafforzare la nostra identità rispetto al contesto esterno passa attraverso un'intensificazione delle relazioni con i Cantoni alpini Grigioni, Uri e Vallese, in particolare nell'ambito della protezione e valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale. Si tratta inoltre di creare le premesse territoriali per un'attività turistica in montagna compatibile con la salvaguardia dei valori naturali; di promuovere la realizzazione dei parchi nazionali e regionali; di condurre una più attiva politica del paesaggio, basata anche sull'uso di nuovi strumenti quali i progetti su scala comprensoriale⁴.

2. Interno: un percorso di riequilibrio regionale e coesione

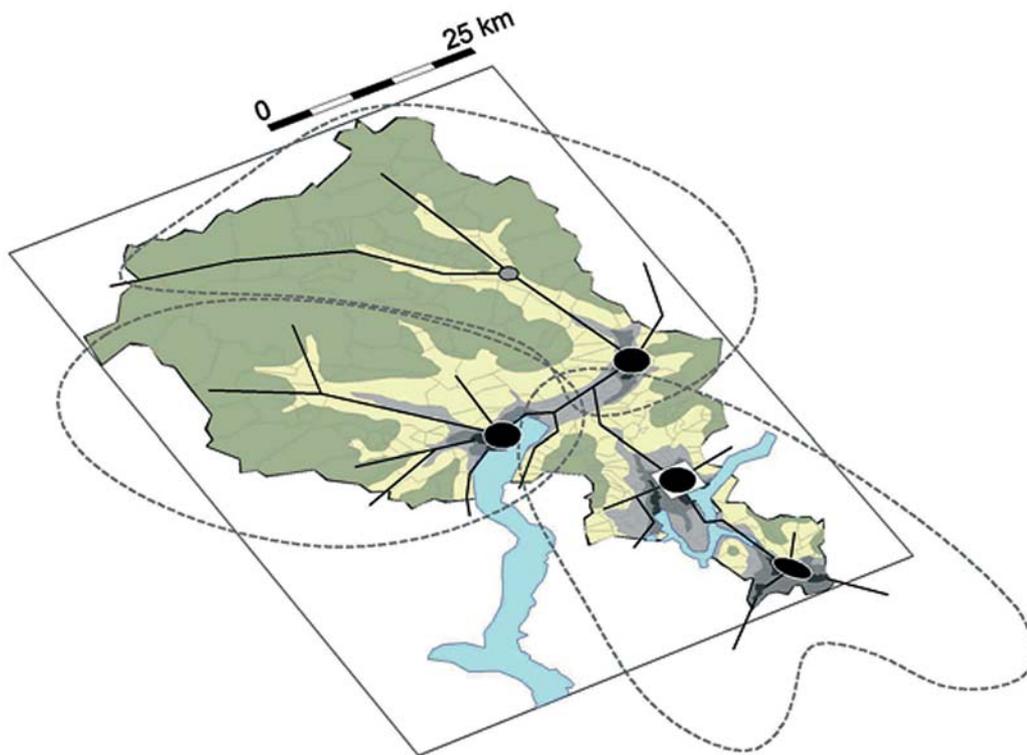
Riconosciuto il ruolo centrale assunto da Lugano, sono messi in opera tutti i possibili strumenti (aggregazioni, promozione economica, miglioramento della rete dei trasporti pubblici...) per ricostituire l'equilibrio cantonale attraverso la valorizzazione delle altre regioni. Esse potranno così assolvere il ruolo di reali partner del centro di valenza nazionale Lugano quali poli cantonali con le rispettive regioni. Nel contempo si tratta anche di migliorare i legami tra i diversi **spazi funzionali** del Cantone, in particolare tra città e campagna/montagna.

Tutto ciò per rilanciare la complementarità interna e dunque utilizzare al meglio le intere risorse cantonali, favorendo così anche la competitività del Ticino quale zona strategica d'interesse per i centri del nord e del sud.

A livello interno il modello Città-Ticino è articolato in tre grandi componenti: le aree e gli **agglomerati**, la gerarchia della centralità, gli spazi funzionali.



⁴ Vedi: DSTM (2005) *Elementi per una politica attiva di valorizzazione del paesaggio ticinese*, Bellinzona.



Le componenti di Città - Ticino

Aree e agglomerati



Gerarchia della centralità

- Centri di importanza
- Nazionale
 - Cantonale
 - Regionale

Spazi funzionali

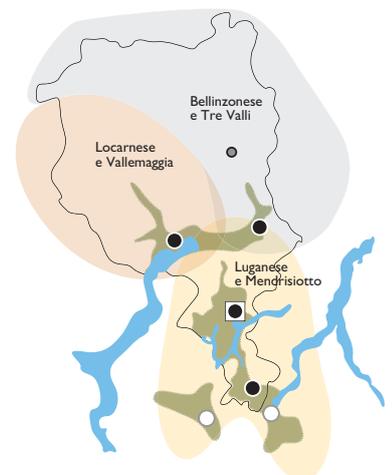
- area centrale
- suburbano
- periurbano
- retroterra
- montagna

a. Tre aree e quattro agglomerati Riequilibrio regionale e coesione possono essere raggiunti promuovendo tre grandi aree (regioni) e sostenendo al loro interno quattro agglomerati. Le tre aree vanno rafforzate nelle loro vocazioni (complementari, ma non esclusive), promuovendo una struttura policentrica degli insediamenti integrata dal profilo funzionale e della mobilità.

Luganese e Mendrisiotto

Comprende due agglomerati (Lugano e Chiasso-Mendrisio) sempre più funzionalmente integrati e tendenti a formare una sola area urbana abitata da quasi 200 mila persone, dotata dunque della sufficiente massa critica per confrontarsi con le limitrofe province di Como e Varese, e allo stesso tempo in grado di formare con esse un "triangolo insubrico" di forte valenza.

All'interno dell'area sottocenerina va chiaramente preservata l'autonomia dell'agglomerato di Mendrisio-Chiasso promuovendone le specificità, per esempio la sua capacità industriale. Per far ciò all'interno dell'area saranno seguite strategie differenziate.

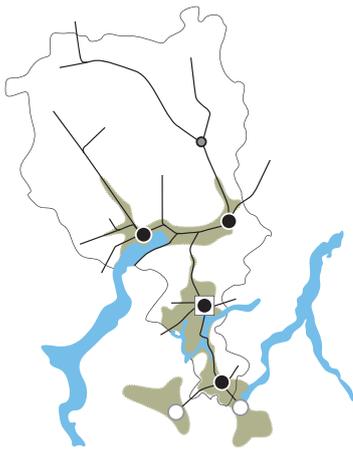


Bellinzonese e Tre Valli, Locarnese e Vallemaggia

Da una parte si tratta di rafforzare le relazioni tra queste due aree, dall'altra di valorizzarle attorno ai loro poli, che a loro volta devono svilupparsi ricuperando progettualità. In entrambi i casi va accresciuta la coesione tra città e montagna (nel Bellinzonese appoggiandosi sul centro regionale di Biasca). Un processo che complessivamente mira a esprimere meglio le potenzialità del Sopraceneri, ciò che dovrebbe ridurre lo squilibrio tra il Nord e il Sud del Cantone.

Riserva strategica

Alle tre aree si affianca il Piano di Magadino quale zona strategica al centro della rete urbana per il suo valore agricolo, naturalistico e di svago. Esso nel suo carattere di spazio ancora relativamente libero da insediamenti rappresenta una primaria risorsa per la sostenibilità e la competitività del sistema urbano ticinese.



Centri di importanza

-  Nazionale
-  Cantonale
-  Regionale
-  Collegamenti
-  Agglomerati

⁵ SST (2006) L'organizzazione..., op. cit., pp. 23-26.

⁶ Per una definizione più dettagliata delle regioni e degli spazi funzionali, vedi SST (2009) Regioni e spazi funzionali 2009, studio di base del PD, Bellinzona.

⁷ Si tratta dei Comuni di Muralto, Giubiasco, Massagno e Paradiso. Questa definizione diverge da quella degli agglomerati urbani in Svizzera (UST/ARE) per il censimento 2000, ma è conforme alla prassi adottata successivamente dalla stessa Confederazione nella politica degli agglomerati. Vedi: SST (2009) Regioni... op.cit.

b. Gerarchia della centralità Le relazioni tra le regioni ticinesi devono basarsi su una gerarchia della centralità che valorizzi i poli di importanza cantonale. Questa gerarchia è strutturata su tre livelli: nazionale, cantonale e regionale.

- Centro d'importanza nazionale

Lugano: va sostenuto il ruolo assunto nel contesto delle relazioni internazionali e nelle relazioni con i poli urbani nazionali d'oltre Gottardo.

- Centri di importanza cantonale

Bellinzona, Locarno, Chiasso-Mendrisio: l'obiettivo è di ripartire servizi di importanza cantonale tenendo conto delle peculiarità regionali ed evitando sovrapposizioni e localizzazioni in conflitto tra loro (non "tutto dappertutto"). Affinché questi poli possano svolgere il loro ruolo sarà fondamentale che alla pianificazione si affianchi la politica delle aggregazioni/collaborazioni urbane.

- Centro di importanza regionale

Biasca: con l'obiettivo di consolidare i servizi e le infrastrutture d'importanza regionale nelle Tre Valli.

L'esperienza del PD 90 ha dimostrato che una gerarchizzazione teorica applicata anche alla scala subregionale non trova effettiva attuazione: in ogni caso proprio la scelta strategica di migliorare la coesione città-montagna si traduce operativamente in una miglior garanzia di servizi e infrastrutture primari nelle aree discoste, con la possibilità di appoggiarsi su Comuni o gruppi di Comuni che, eventualmente ed autonomamente, si rafforzeranno (ad esempio tramite aggregazioni) assumendo così de facto la capacità e la funzione di subcentri⁵.

c. Spazi funzionali Per essere efficaci gli obiettivi devono essere adeguati ai diversi livelli di urbanizzazione cantonale indipendentemente dai confini comunali: sono perciò stati definiti cinque spazi funzionali, cioè cinque tipi di zone omogenee. È infatti evidente che ciò che è opportuno al centro di una città non lo è necessariamente in un'area montana, anche se i principi base restano gli stessi. Naturalmente vi sono obiettivi prioritari in più spazi funzionali⁶ o in tutti.

Area centrale

Lo spazio edificato dei cinque centri principali (Bellinzona, Chiasso, Locarno, Lugano e Mendrisio) più i Comuni ad essi contigui e con densità edificatorie elevate⁷. È stato aggiunto anche lo spazio edificato di Biasca, che non fa parte di un agglomerato ma che risulta centrale per il territorio delle Tre Valli. Una priorità è l'aggregazione dei Comuni urbani.

Suburbano

L'area edificata e gli spazi liberi all'interno dell'edificato o adiacenti, purché direttamente accessibili, dei Comuni facenti parte delle **corone** degli agglomerati. Presenta caratteristiche territoriali simili a quelle dell'area centrale, ma senza soddisfare i criteri. Una priorità è la qualità urbanistica.

Periurbano

L'area edificata e gli spazi liberi all'interno dell'edificato o adiacenti, purché direttamente accessibili, dei Comuni appartenenti ad un agglomerato a carattere principalmente residenziale e più distanti dalle aree centrali. Una priorità è l'incentivazione del trasporto pubblico per i pendolari.

Retroterra

L'area edificata e gli spazi liberi dei Comuni di fondovalle e di collina non appartenenti agli agglomerati, nonché gli spazi non urbanizzati e meno accessibili dei Comuni appartenenti agli agglomerati. Una priorità è il mantenimento dello spazio agricolo.

Montagna

I Comuni così definiti nelle Regioni funzionali del PD 90 con l'aggiunta di tutto il territorio situato al di sopra di 800 m di altitudine non precedentemente incluso in questa classe. Una priorità è la sorveglianza e gestione del bosco.

