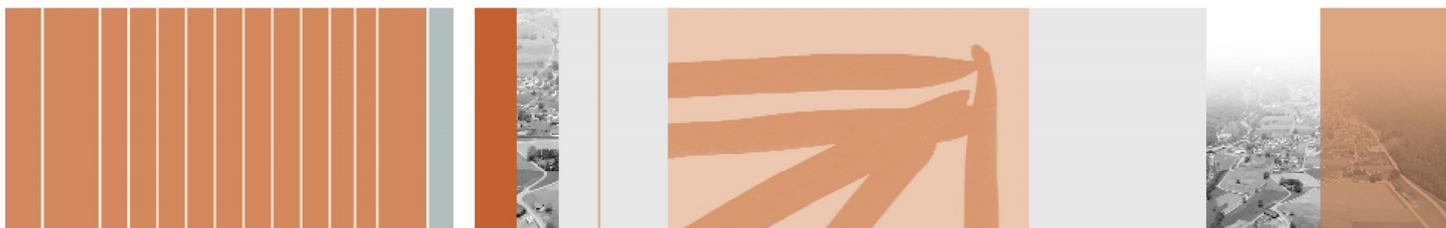




Repubblica e Cantone Ticino
Consiglio di Stato



Piano direttore
cantonale



Piano direttore cantonale



Rapporto esplicativo

per la consultazione ai sensi dell'art. 11 Lst sulle proposte di modifiche della Scheda R7 Poli di sviluppo economico

Aree industriali-artigianali e poli di sviluppo economico: analisi e proposta di strategia

maggio 2018

Editore

Dipartimento del territorio

Autore

Sezione dello sviluppo territoriale,
Ufficio del piano direttore

Per ulteriori informazioni

Sezione dello sviluppo territoriale,
via Franco Zorzi 13, 6500 Bellinzona
tel. +41 91 814 25 91
fax +41 91 814 25 99
e-mail dt-sst@ti.ch, www.ti.ch/pd

© Dipartimento del territorio, 2018

Sommario

| | |
|---|----|
| Abbreviazioni..... | 2 |
| L'essenziale in breve..... | 3 |
| Introduzione..... | 5 |
| 1. Le modifiche della LPT e il mutato quadro socio-economico..... | 7 |
| 1.1 Le modifiche della LPT | 7 |
| 1.2 Il mutato quadro giuridico..... | 8 |
| 1.3 Il mutato quadro socioeconomico..... | 10 |
| 1.4 Effetti per le zone industriali e artigianali e per i poli di sviluppo economico..... | 11 |
| 2. Zone industriali e artigianali: situazione..... | 12 |
| 2.1 Estensione complessiva e distribuzione regionale | 12 |
| 2.2 Occupazione dei fondi e riserve di terreno edificabile..... | 14 |
| 2.3 Edifici dismessi | 16 |
| 2.4 Evoluzione dei posti di lavoro e dei settori nelle zone industriali e artigianali | 18 |
| 2.5 Allacciamento alla rete viaria e ai trasporti pubblici | 20 |
| 2.6 Proprietà urbanistiche e paesaggistiche | 24 |
| 2.7 Riserve e fabbisogno all'orizzonte 2030..... | 28 |
| 3. Poli di sviluppo economico: situazione..... | 29 |
| 3.1 Gli obiettivi della politica dei poli di sviluppo economico | 29 |
| 3.2 Risultati in chiaroscuro | 30 |
| 4. Bilancio..... | 32 |
| 5. Strategia cantonale per le zone industriali e artigianali | 33 |
| 6. scheda R7 del Piano direttore..... | 41 |

Abbreviazioni

- DFE: Dipartimento delle finanze e dell'economia
DT: Dipartimento del territorio
ERS: Enti regionali per lo sviluppo economico
ETP: (Addetti) equivalenti a tempo pieno
FPR: Fondo di promozione regionale
LPT: Legge federale sulla pianificazione del territorio
Lst: Legge sullo sviluppo territoriale
OPT: Ordinanza sulla pianificazione del territorio
OST-TI: Osservatorio dello sviluppo territoriale
PD: Piano direttore cantonale
PER: Politica economica regionale
PMI: Piccole e medie imprese
PR: Piano regolatore
PSE: Polo di sviluppo economico
RLst: Regolamento della Legge sullo sviluppo territoriale
SM: Sezione della mobilità
SST: Sezione dello sviluppo territoriale
USE: Ufficio per lo sviluppo economico
ZIIC: Zona industriale di importanza cantonale

L'ESSENZIALE IN BREVE

Con le modifiche della Legge federale sulla pianificazione del territorio (2014), la Confederazione chiede ai cantoni di adottare misure più incisive contro la dispersione degli insediamenti, verificando e precisando a tale scopo anche la strategia per le zone lavorative. Il presente rapporto risponde a tale richiesta; presenta una lettura territoriale e socioeconomica delle zone industriali e artigianali, illustrando i fenomeni e le tendenze recenti e formulando indirizzi e misure per una rinnovata strategia, sia dal profilo territoriale, sia in termini di sviluppo economico, tenendo conto dei cambiamenti intercorsi anche dal profilo giuridico (basi legali nuove o aggiornate) e istituzionale (aggregazioni comunali)¹. Ciò ha richiesto di verificare anche la politica dei poli di sviluppo economico e la scheda R7 del Piano direttore cantonale, per la quale si propongono sostanziali modifiche.

Le zone industriali e artigianali ("zone per il lavoro" ai sensi della Legge sullo sviluppo territoriale) occupano circa 1'200 ettari – l'11% della zona edificabile totale – e sono distribuite in modo sostanzialmente equo tra Sottoceneri (53%) e Sopraceneri (47%). Sono in gran parte ubicate nei fondivalle, a contatto con le principali vie di comunicazione (ad eccezione di quelle del Locarnese), ma anche con gli abitati, creando situazioni non sempre ottimali dal profilo urbanistico, paesaggistico e funzionale.

La loro occupazione è piuttosto elevata, ma esistono ancora importanti riserve che meritano di essere sfruttate. Le riserve nella forma di fondi liberi sono stimate in ca. 194 ettari, l'equivalente di 400 campi da calcio. Vi è poi un potenziale dato dai terreni già edificati ma sottoutilizzati (rispetto a quanto ammesso dai piani regolatori); una stima permette di quantificare in oltre 300 ettari le superfici libere all'interno di tali fondi. Un'altra categoria di riserva, più modesta ma pur sempre significativa, è costituita dagli edifici dismessi e relativi terreni. Non essendoci una definizione unica di "dismesso", quantificare in modo oggettivo questa riserva è difficile, ma in base ai dati raccolti, e qui presentati, è possibile affermare che la somma dei terreni con (anche) edifici dismessi non raggiunge i 50 ettari, e di questi, quelli occupati esclusivamente da edifici dismessi sono una decina.

L'analisi e le valutazioni riassunte nel presente rapporto hanno permesso di identificare i seguenti indirizzi in materia di zone industriali e artigianali:

- ottimizzare lo sfruttamento delle zone già esistenti al fine di soddisfare le necessità di sviluppo, attraverso il pieno sfruttamento delle riserve di terreni edificabili, l'uso degli stabili esistenti, la razionalizzazione dei terreni e rivedendo i parametri edilizi;
- privilegiare una chiara definizione delle attività ammesse (posizionamento);
- favorire forme di gestione attiva (governance) che contemplino anche dei criteri di entrata, mantenimento e uscita delle attività;
- sviluppare una mobilità sostenibile verso le zone per il lavoro e al loro interno, con particolare attenzione ai trasporti pubblici e alla mobilità lenta;
- fondare lo sviluppo delle attività su un concetto urbanistico di qualità.

Tali indirizzi, presentati e commentati al capitolo 5, valgono in generale per le zone lavorative del Cantone. Il dipartimento del territorio e quello delle finanze e dell'economia ne sostengono l'attuazione da parte dei Comuni, degli Enti regionali di sviluppo e dei principali portatori di interessi. Gli stessi indirizzi valgono anche per i poli di sviluppo economico, ma per questi ultimi sono una condizione *sine qua non*. Ciò significa che

¹ I contenuti di questo rapporto e delle proposte di modifiche della scheda R7 che lo accompagnano sono coerenti con quelli della documentazione posta in consultazione da giugno a ottobre 2017, riguardante le proposte di modifiche del Piano direttore ai nuovi disposti della Legge federale sulla pianificazione del territorio (schede R1, R6 e R10).

l'attribuzione, da parte del Cantone, di questo statuto a un comparto produttivo avviene solo al momento in cui le parti interessate sono in grado di dimostrare di aver creato le necessarie condizioni quadro per l'effettiva attuazione di tutti gli indirizzi suelencati. Ciò permette di accedere a sostegni cantonali più mirati e importanti, anche in termini finanziari.

INTRODUZIONE

Con le modifiche della Legge federale sulla pianificazione del territorio, entrate in vigore nel 2014, la Confederazione chiede ai cantoni di adottare misure più incisive contro la dispersione degli insediamenti, rivedendo e adeguando la strategia di sviluppo territoriale nei rispettivi piani direttori. A questo proposito il Consiglio di Stato ha di recente posto in consultazione le sue proposte (giugno-ottobre 2017)².

La Confederazione chiede anche di verificare e precisare la strategia per le zone lavorative. Il presente rapporto risponde a tale richiesta. In esso si presenta innanzi tutto una lettura territoriale e socioeconomica delle zone industriali e artigianali, si illustrano i fenomeni e le tendenze recenti e si formulano infine gli indirizzi e le misure per una rinnovata strategia di gestione e promozione, sia dal profilo territoriale, sia in termini di sviluppo economico.

Questo esercizio ha richiesto di verificare anche la politica dei poli di sviluppo economico, non solo alla luce delle richieste federali, ma anche dell'evoluzione degli ultimi anni e delle tendenze in atto, dal profilo economico, sociale e territoriale, oltre che legislativo e istituzionale.

In prospettiva, vista l'apertura della galleria di base del San Gottardo, e considerato il prospettato aumento delle relazioni con l'area metropolitana di Zurigo, appare cruciale per il Ticino poter offrire un'adeguata disponibilità di terreni per l'insediamento di realtà produttive e di servizio innovative, in grado di assicurare una crescita economica sostenibile.

Dal profilo legislativo e istituzionale i cambiamenti sono stati importanti: nuova legge cantonale d'applicazione della LPT stessa (Legge sullo sviluppo territoriale; 2012); nuova Legge d'applicazione della Legge federale sulla politica regionale (2009); creazione degli Enti regionali per lo sviluppo; nuova Legge per l'innovazione economica (2016); aggregazioni comunali ecc.

Il presente documento considera le zone industriali e artigianali nel loro insieme ("zone per il lavoro" ai sensi della Legge sullo sviluppo territoriale). Questa precisazione è importante poiché la politica dei poli di sviluppo economico, codificata nella scheda R7 del Piano direttore (2009), da un lato non tratta in modo sistematico tutte le zone industriali e artigianali del Cantone, dall'altro considera anche aree con un diverso azionamento (per esempio in zona mista o residenziale), ma con una componente lavorativa ed economica importante. Siamo quindi di fronte a due definizioni e due concetti – PSE da un lato e zona artigianale e industriale dall'altro – che si sovrappongono ma che non sono equivalenti. La figura alla pagina successiva illustra queste differenze.

Il rapporto è strutturato nel modo seguente: il primo capitolo riassume l'evoluzione del quadro socioeconomico e giuridico nonché – essendo tale quadro mutato in modo importante negli ultimi anni – gli influssi sulle zone artigianali e industriali. Il secondo capitolo propone una radiografia delle stesse da vari punti di vista: estensione e distribuzione, allacciamento alla rete viaria, caratteristiche urbanistiche e territoriali, riserve, posti di lavoro ecc. Il terzo capitolo si focalizza sui poli di sviluppo economico e propone una prima valutazione di questa politica. Il quarto capitolo riassume i tre precedenti e fa un bilancio, che serve da base per gli ultimi due capitoli, in cui si espongono gli elementi della strategia cantonale per le zone artigianali e industriali, rispettivamente per i poli di sviluppo economico.

² Consiglio di Stato: Proposte di modifiche del Piano direttore ai nuovi disposti della Legge federale sulla pianificazione del territorio (giugno 2017).

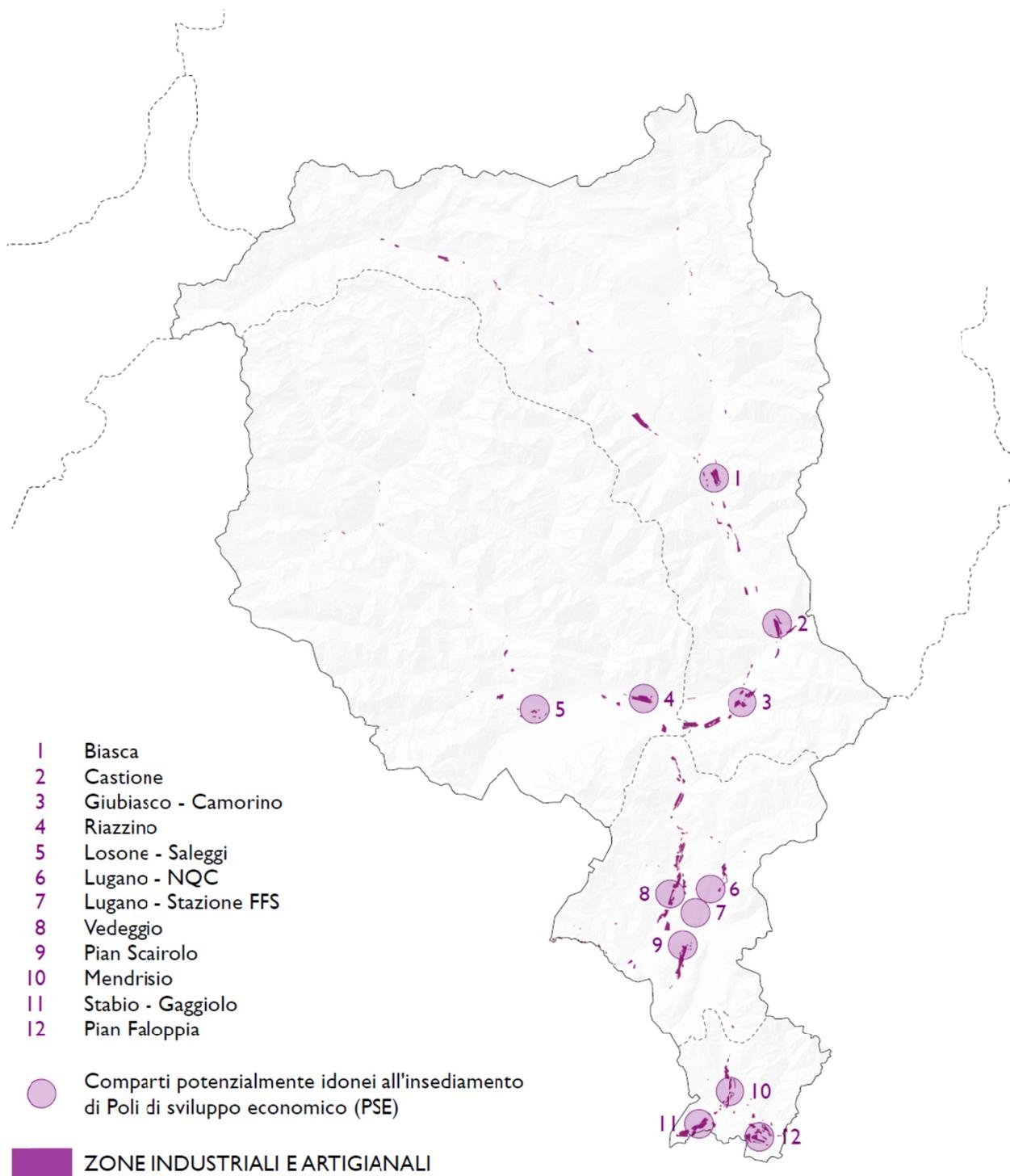


Figura 1: le zone industriali e artigianali del Cantone coprono circa 1'200 ettari (un decimo della zona edificabile complessiva). I comparti potenzialmente idonei all'insediamento di poli di sviluppo economico secondo la scheda R7 del PD sono 12; non tutti interessano zone industriali e artigianali (fonte: SST).

I. LE MODIFICHE DELLA LPT E IL MUTATO QUADRO SOCIO-ECONOMICO

I.1 Le modifiche della LPT

Nel maggio del 2014 sono entrate in vigore le modifiche della Legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT). Le nuove disposizioni si prefiggono in particolare di contrastare la dispersione degli insediamenti. I cantoni sono chiamati ad adeguare i loro piani direttori (PD), rivedendo e se del caso adeguando la strategia di sviluppo territoriale, in particolare per ciò che riguarda il dimensionamento delle zone edificabili, la distribuzione regionale della crescita demografica, il sostegno allo sviluppo centripeto e, infine, la strategia per le zone industriali e artigianali (o “zone per il lavoro” ai sensi dell’art. 20 Lst e art. 27 RLst).

L’Ordinanza sulla pianificazione del territorio (OPT) impone ai cantoni di introdurre un sistema di gestione delle zone per il lavoro per garantire che siano utilizzate con misura (art. 30a, cpv. 2). Ciò vale sia per le aree già delimitate a tale scopo, sia per nuovi eventuali azzonamenti.

L’obiettivo della gestione delle zone per il lavoro è di ottimizzare costantemente, a livello regionale, l’uso parsimonioso e adeguato del suolo, come specifica la Confederazione nelle “Direttive tecniche sulle zone edificabili”³. Nel contempo tale gestione mira a mettere a disposizione le superfici e gli spazi richiesti dall’economia e a sostenere lo sviluppo delle aree secondo le indicazioni delle autorità e della politica.

Fra i compiti della gestione delle zone lavorative rientrano ad esempio la visione regionale e la gestione attiva, che può essere esercitata direttamente dal Cantone o delegata a enti regionali (ma anche a privati, come compito di utilità pubblica con obbligo di renderne conto al Cantone).

La LPT chiede quindi una verifica e un aggiornamento del Piano direttore su almeno i seguenti contenuti:

- gestione regionale delle zone per il lavoro;
- precisazione dei servizi ed enti competenti a livello cantonale e regionale.

Il Piano direttore ticinese è già in buona parte conforme alle richieste della LPT. Per quanto riguarda i servizi competenti a livello cantonale, questi sono da un lato la Divisione dello sviluppo territoriale e della mobilità del DT, in particolare la Sezione dello sviluppo territoriale, e la Divisione dell’economia del DFE dall’altro, in particolare l’Ufficio per lo sviluppo economico. Per quanto riguarda il livello regionale, considerato che l’adozione della scheda R7 Poli di sviluppo economico ha preceduto la creazione degli Enti regionali di sviluppo, è necessario un suo aggiornamento volto a riprendere nel PD i compiti definiti dalla Legge d’applicazione della Legge federale sulla politica regionale.

Un altro aspetto da affrontare, indipendentemente dalla LPT, è quello della relazione tra la politica dei PSE e quella delle zone industriali e artigianali. Come visto nell’introduzione, le due politiche hanno importanti sovrapposizioni ma non collimano. È quindi opportuno evidenziare e precisare indirizzi, compiti e specificità dell’una e dell’altra.

³ Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE). Direttive tecniche sulle zone edificabili. 2013.

1.2 Il mutato quadro giuridico

Prima di addentrarci nell'analisi dello stato in cui si trovano le zone industriali e artigianali in Ticino (cap. 2), è utile fornire qualche elemento supplementare sui cambiamenti del quadro legale avvenuti negli ultimi anni (ai quali si è solo accennato nell'introduzione). Si tratta concretamente delle seguenti leggi:

- Legge sullo sviluppo territoriale (2012);
- Legge d'applicazione della Legge federale sulla politica regionale (2009);
- Legge per l'innovazione economica (2016).

La Legge sullo sviluppo territoriale

Con l'entrata in vigore di questa legge, in sostituzione della precedente Legge di applicazione della Legge federale sulla pianificazione del territorio, sono state introdotte le seguenti novità, rilevanti per il tema qui in oggetto:

- l'introduzione del concetto di "zona per il lavoro" quale zona destinata ad attività di produzione di beni e servizi;
- i contratti di diritto pubblico;
- i contributi di plusvalore, da prelevare per singoli terreni avvantaggiati da decisioni pianificatorie.

L'introduzione del concetto di "zona per il lavoro" costituisce di fatto una novità solo in termini formali in quanto con essa si sostituiscono, nel piano regolatore (piano delle zone), le precedenti definizioni di "zona industriale" e/o "zona artigianale".

I contratti di diritto pubblico sono previsti dalla Lst sia per i comuni che uniscono le loro forze operando per comparti funzionali, sia per accordi tra un ente pubblico e privati. Per esempio, l'ente pubblico può pianificare e costruire in proprio le opere di urbanizzazione oppure delegare la costruzione a terzi mediante contratti di diritto pubblico ⁴.

I contributi sul plusvalore costituiscono anch'essi un obbligo introdotto dalla nuova LPT, che nel caso del Ticino è già stato ossequiato (la modifica della Lst risale alla fine del 2014). Con il termine di plusvalore si intende la differenza di valore del terreno prima e dopo una misura pianificatoria. Il contributo è dovuto dal proprietario del terreno e ammonta al 30% del plusvalore nei casi di assegnazione del terreno alla zona edificabile e al 20% del plusvalore nei casi di modifiche di un piano d'utilizzazione che comportano un aumento di almeno 0,2 punti dell'indice di sfruttamento o di almeno 1,5 punti dell'indice di edificabilità, oppure nei casi di cambiamento di destinazione che ingenerano un plusvalore importante. È soggetto a contributo l'aumento di valore di un terreno superiore a 30'000.- fr ⁵.

La Legge d'applicazione della Legge federale sulla politica regionale

La politica economica regionale (PER) ha per scopo la promozione dello sviluppo economico attraverso un modello di sviluppo improntato alla logica di sistema, che favorisce le attività di messa in rete e il sostegno alle condizioni precompetitive – in particolare lo stimolo all'innovazione, il trasferimento tecnologico e il mi-

⁴ Per i dettagli si veda il Messaggio 6309 del 9 dicembre 2009 sul Disegno di Legge sullo sviluppo territoriale.

⁵ Il limite di 30'000.- franchi deve essere ancora formalmente approvato dal Parlamento. Un messaggio tendente ad adeguare la Legge sullo sviluppo territoriale in tal senso è stato licenziato dal Consiglio di Stato il 13 dicembre 2017 (n. 7469). Inizialmente (messaggio 6712 del 18.12.2014) il Consiglio di Stato aveva proposto un limite di 50'000.- franchi, portato a 100'000.- dal Parlamento. Un ricorso al Tribunale federale di due privati ha poi portato alla soluzione ora al vaglio del Parlamento.

glioramento delle condizioni quadro – garantendo nel contempo il coordinamento con altre politiche e leggi settoriali.

L'Ufficio per lo sviluppo economico, responsabile per l'applicazione della legge, fonda la sua azione sul Programma d'attuazione cantonale, redatto ogni quattro anni sul modello del Programma pluriennale della Confederazione. Il programma contiene le priorità e le azioni previste, con il relativo involucro finanziario e le tempistiche di realizzazione.

Le priorità per il periodo 2016-2019 riprendono e rafforzano quanto fatto nei periodi precedenti e si concentrano in particolare su tre ambiti:

- aumento della capacità d'innovazione e della competitività delle PMI;
- aumento della competitività e dell'attrattiva del Ticino e delle sue destinazioni turistiche;
- riposizionamento delle regioni periferiche.

Per quanto riguarda il focus di questo rapporto, di particolare rilevanza sono le misure a sostegno delle PMI, e in particolare la possibilità di sostenere iniziative orientate all'insediamento di aziende innovative e start-up (Tecnopolo Ticino e Switzerland Innovation), nonché la predisposizione (studi preparatori, perizie, approfondimenti, modelli di *governance* ecc.) e l'infrastrutturazione di comparti idonei all'insediamento di aziende ad alto valore aggiunto.

Con la Legge d'attuazione della Legge federale sulla politica regionale sono stati inoltre istituiti gli Enti regionali per lo sviluppo (ERS). Essi hanno il compito di:

- contribuire a divulgare lo spirito, gli obiettivi e gli strumenti della PER a livello regionale;
- contribuire operativamente al raggiungimento degli obiettivi del Programma d'attuazione;
- attuare quanto previsto dal Decreto Legislativo per misure di politica economica regionale complementare, in particolare la misura relativa ai "Progetti complementari" e ai "Fondi FPR⁶".

Va rilevato che la suddivisione regionale proposta in questo rapporto riprende quella definita con questa legge. La principale novità consiste nell'unione delle regioni statistiche del Bellinzonese e delle Tre Valli; unione ripresa tra l'altro anche nell'ambito della promozione turistica (con la creazione delle quattro Organizzazioni turistiche regionali in sostituzione dei più numerosi Enti turistici locali) e dell'aggiornamento del Modello territoriale cantonale del Piano direttore (scheda R1).

La possibilità di promuovere e sostenere con la politica economica regionale interventi di natura organizzativa e urbanistica nei PSE ha di fatto comportato l'abbandono dei concetti di Zona industriale d'interesse cantonale e locale, precedentemente promossi dalla Legge per l'innovazione economica.

La Legge per l'innovazione economica

La nuova Legge per l'innovazione economica, entrata in vigore nel febbraio del 2016, stimola la competitività e la capacità d'innovazione di aziende private orientate all'esportazione, con grande potenzialità di crescita e che generano rilevanti ricadute economiche. Gli aiuti sono concessi per progetti innovativi promossi da aziende industriali e del terziario avanzato che rispettano i criteri minimi d'accesso definiti dal Consiglio di Stato. Questi criteri, che regolano l'accesso e la modulazione dei contributi, contemplano, tra gli altri, aspetti salariali, di manodopera residente, di impatto ambientale, fiscale e sociale.

La legge aggiorna e sostituisce quella del 1997, che a sua volta aveva rivisto la Legge sul promovimento dell'industria e dell'artigianato industriale, del 1986. Le principali novità della riforma, per quanto qui concerne, possono essere così riassunte:

⁶ FPR: Fondo di promozione regionale

- introduzione di criteri minimi d'accesso;
- ampliamento del campo d'applicazione al terziario avanzato;
- ampliamento del campo d'applicazione a tutte le fasi del ciclo di vita aziendale;
- introduzione di incentivi rivolti alla fase di sviluppo del progetto d'innovazione;
- valutazione aggiornata del ritorno territoriale, che tiene conto della struttura del personale (qualifiche del personale, apprendisti e livelli salariali), del gettito fiscale, della responsabilità sociale d'impresa (misure di responsabilità sociale e di sostenibilità ambientale), delle reti di collaborazione (con altre aziende e istituti di ricerca) e della localizzazione geografica (regioni periferiche o insediamento in un PSE);
- abbandono dei concetti di Zona industriale di interesse cantonale (ZIIC) e locale;
- introduzione di una base legale per interventi di politica fondiaria attiva.

La nuova legge costituisce uno dei tasselli di una più ampia politica dell'innovazione, alla quale contribuiscono in maniera importante anche la politica economica regionale, con le misure sopra enunciate, la politica fiscale, quella della formazione e della ricerca e quella dello sviluppo territoriale.

1.3 Il mutato quadro socioeconomico

Il Canton Ticino ha conosciuto a partire dall'inizio degli anni 2000 una crescita di posti di lavoro molto importante. Dal 2005 al 2015 gli addetti sono cresciuti da 186'500 a 228'700 (+42'200 unità, pari a una crescita del +23%, ovvero +2.3% all'anno).

Nello stesso periodo la popolazione è cresciuta di circa 30'000 unità, da 322'000 a 352'000 (+9%). Anche il numero di frontalieri è aumentato in modo sensibile, da circa 36'000 a 62'000.

La crescita dei posti di lavoro ha interessato principalmente il settore terziario, ma anche il secondario. In quest'ultimo, dal 2005 al 2015 si è registrato un aumento piuttosto costante di addetti equivalenti a tempo pieno (ETP) che sono passati da 43'000 a 50'000 addetti (+7'000, con un tasso di crescita medio annuo del +1,6%). Nello stesso periodo, nel terziario gli addetti ETP sono passati da 107'700 a oltre 135'000 (+27'300, tasso di crescita medio annuo del +2,5%).

L'aumento dei posti di lavoro si è concentrato soprattutto nelle aree centrali, suburbane e periurbane, mentre nelle aree montane si è registrata una diminuzione, a seconda delle regioni tra il -2 e il -4%, a conferma di una tendenza in atto ormai da molto tempo che vede le regioni periferiche in perdita di velocità rispetto agli agglomerati. Il Sottoceneri ha beneficiato in modo molto più marcato della crescita rispetto al Sopraceneri (circa +21% contro +9%), confermando la maggiore attrattiva economica di Luganese e Mendrisiotto rispetto a Bellinzonese e Locarnese.

Dall'analisi per categorie di attività 2011-2015 pur con una crescita notevole di posti di lavoro (+9%) si osserva il proseguimento della diminuzione degli addetti nel settore bancario, tipicamente ubicato nei centri urbani (e inseriti in zona residenziale): qui il calo è stato di circa il 10%. Per i servizi centrali (informatica, telecomunicazioni e ricerca, ovvero attività spesso ubicate nelle aree centrali e suburbane) vi è stato per contro un forte aumento: +18% così come per la logistica e il commercio all'ingrosso +13%⁷.

Questi aumenti sono ancora più marcati se si considera unicamente la zona di lavoro: l'incremento complessivo di addetti tra il 2011 e il 2015 è stato stimato a circa il 15%, quindi di sei punti percentuali superiore all'aumento medio cantonale. Questo incremento, sempre nelle zone per il lavoro, è stato in parte trainato

⁷ Si tratta di un ordine di grandezza poiché i dati STATENT 2015 sono ancora provvisori e la definizione delle categorie della logistica, come rilevato già nel 2012, non sono facilmente identificabili attraverso la classificazione NOGA.

dal commercio all'ingrosso, dalla logistica e da alcuni comparti dei servizi centrali (in cui spiccano i servizi e le consulenze per la ricerca di personale, la contabilità e altri servizi di supporto alle imprese). Infatti in questo periodo degli oltre 6'000 nuovi addetti in zona lavorativa circa la metà sono riconducibili a questi tre settori, mentre nel settore industriale e in quello delle costruzioni l'incremento è stato molto più contenuto.

1.4 Effetti per le zone industriali e artigianali e per i poli di sviluppo economico

Come visto, l'apparato legislativo cantonale ha subito importanti modifiche nel recente passato. Unitamente alle richieste della Confederazione (modifiche della LPT), alle aggregazioni comunali e al mutato quadro socioeconomico, questi elementi permettono già oggi una rinnovata azione degli enti pubblici sulle zone industriali e artigianali nonché sui poli di sviluppo economico. Sono però necessarie altre verifiche e modifiche, in particolare per ciò che riguarda la scheda R7 del Piano direttore, al fine di creare maggiore coerenza fra i vari strumenti e per dare loro maggiore concretezza.

Ciò richiede anche un'approfondita conoscenza della situazione delle zone industriali e artigianali da una parte e dei poli di sviluppo economico dall'altra. Questi aspetti sono trattati di seguito.

2. ZONE INDUSTRIALI E ARTIGIANALI: SITUAZIONE

2.1 Estensione complessiva e distribuzione regionale

A scala cantonale le zone industriali e artigianali rappresentano ca. l'11% dell'insieme della zona edificabile e coprono ca. 1'210 ettari (l'equivalente di ca. 2'500 campi da calcio); il resto è costituito da zone residenziali e per scopi pubblici. A livello regionale le proporzioni tra zone industriali e artigianali e resto della zona edificabile oscillano tra il 5% nel Locarnese e Valli e il 15% nel Mendrisiotto (v. figura alla pagina seguente). Complessivamente il Sottoceneri dispone di una quota leggermente maggiore di zone lavorative rispetto al Sopraceneri: 53% del totale cantonale contro 47%.

Un'altra costante è l'ubicazione in relazione alla morfologia del territorio, che ha portato a concentrare buona parte delle zone industriali e artigianali nei fondivalle pianeggianti, di regola all'interno o ai margini degli agglomerati, anche se non ne mancano in aree più periferiche.

Tale collocazione è la conseguenza logica della disposizione degli insediamenti nei secoli, che ha visto i primi villaggi sorgere sovente a ridosso dei pendii collinari e montani, a contatto con le pianure ma a debita distanza da fiumi e torrenti. Con l'arginatura dei corsi d'acqua e l'avvento della ferrovia, le zone lavorative sono andate a occupare quasi sempre la pianura, tra la parte residenziale e il corso d'acqua. Un esempio illustrativo è quello di Riazzino.



Foto aerea (2010) della zona industriale di Riazzino con, in sequenza: la parte residenziale addossata al fianco della montagna, in basso nella foto, poi la zona industriale (attraversata dalla strada cantonale), la ferrovia e sullo sfondo la campagna del Piano di Magadino e il fiume Ticino.

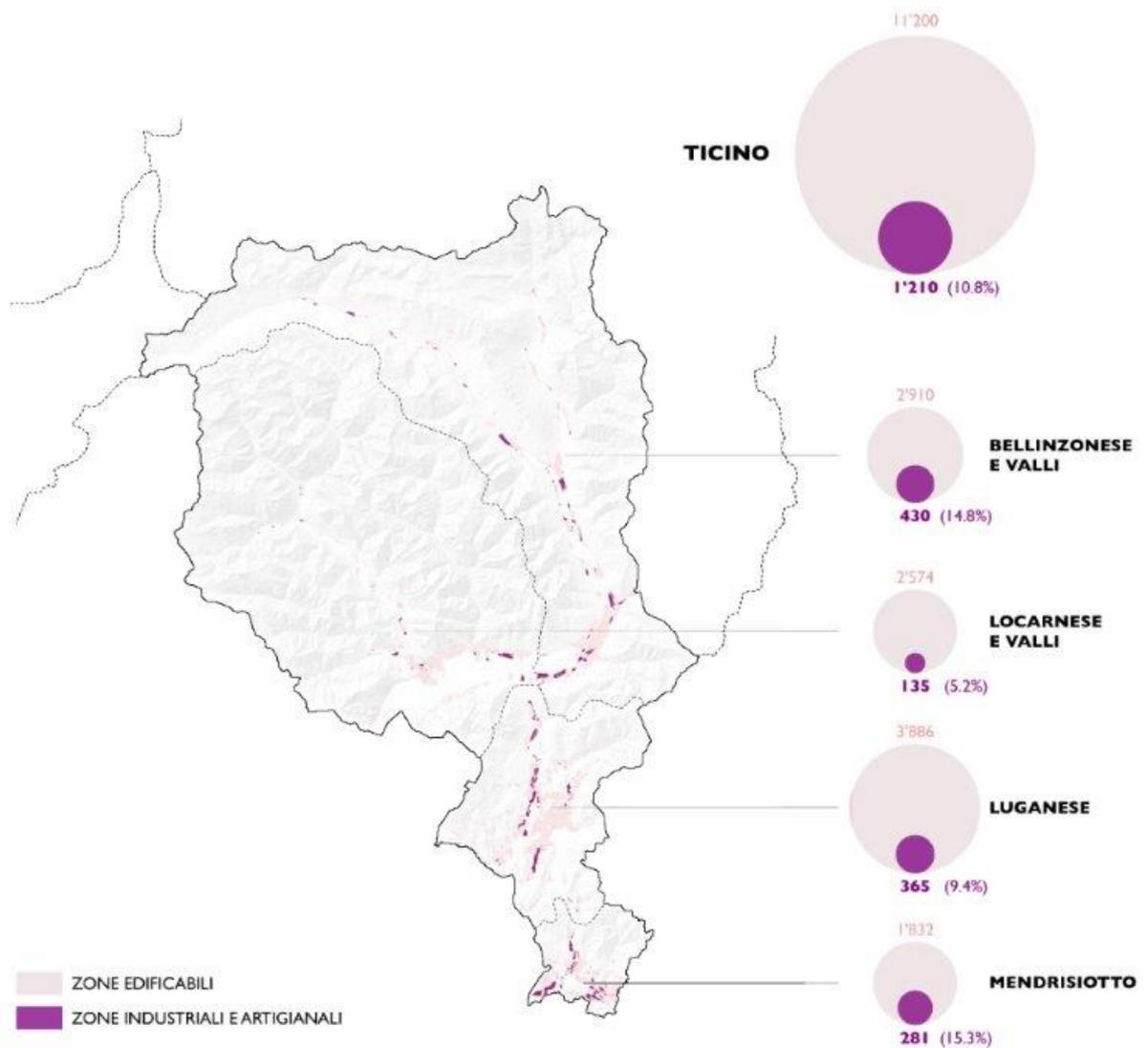


Figura 2: ettari di zona industriale e artigianale alla scala cantonale e per regione, in rapporto al resto della zona edificabile (fonte: SST). Le zone edificabili in Ticino occupano quasi 11'200 ettari. Di queste, circa 1'210 – pari all'11% – sono zone industriali e artigianali e occupano principalmente i fondivalle. Il 47% è ubicato nel Sopraceneri, il 53% nel Sottoceneri (30% nel Luganese e 23% nel Mendrisiotto).

2.2 Occupazione dei fondi e riserve di terreno edificabile

Le riserve in termini di fondi liberi (non edificati) all'interno delle zone industriali e artigianali ammontano a ca. 194 ettari⁸. Questa tipologia di riserva – pari a ca. il 16% del totale di zona industriale e artigianale – è così distribuita:

- Locarnese e Valli: 21.5 ha (11% del totale)
- Bellinzonese e Valli: 72.5 ha (37% del totale)
- Luganese: 46.7 ha (24% del totale)
- Mendrisiotto: 53.3 ha (28% del totale)

La distribuzione tra Sopra e Sottoceneri vede una leggera prevalenza in quest'ultimo (94 ha contro 100).

Va specificato che si tratta di riserve teoriche in quanto tali superfici non sono necessariamente sul mercato; anzi, non sono rari i casi in cui una ditta possiede uno o più fondi liberi contigui a quello in cui svolge la sua attività e li conserva in vista di futuri ampliamenti. Questo atteggiamento, comprensibile se osservato alla scala della singola attività, rende più difficoltoso un uso parsimonioso ed efficace delle zone edificabili esistenti. Oltre a ciò, anche la forma, dimensione e distribuzione dei terreni liberi assume rilevanza. Molto spesso le riserve di questo tipo sono costituite da fondi di dimensioni medio-piccole, distribuite a macchia di leopardo all'interno di zone lavorative in buona parte già occupate. Questo aspetto costituisce una delle maggiori sfide da affrontare per lo sfruttamento delle superfici ancora libere all'interno delle zone industriali e artigianali esistenti.

Un'altra tipologia di riserva è costituita dai fondi sotto sfruttati, ovvero già edificati ma senza approfittare appieno delle possibilità edificatorie date dai piani regolatori. Anche questa è una riserva importante e anche qui, a maggior ragione, va sottolineato che si tratta di riserve teoriche, il cui sfruttamento pone sfide ancora maggiori rispetto ai fondi liberi. Ciò nondimeno, trattandosi di riserve importanti, risulta di fondamentale importanza considerarle e mettere in atto misure in grado di mobilitarle per rispondere alle esigenze dello sviluppo economico.

In termini quantitativi, valutare la disponibilità in ettari di superfici libere all'interno di fondi sotto sfruttati è complicato in quanto presuppone la conoscenza dei parametri edificatori di ogni singolo piano regolatore e l'esatto grado di sfruttamento di ogni fondo. La Sezione dello sviluppo territoriale ha sviluppato, usando anche dati forniti dai comuni, un articolato sistema di calcolo⁹. In questo modo è possibile stimare in oltre 320 ettari le riserve in termini di superfici libere all'interno di fondi sotto sfruttati. Queste riserve – pari a oltre ¼ della superficie totale di zona industriale e artigianale – sono così distribuite:

- Locarnese e Valli: 40 ha (13%)
- Bellinzonese e Valli: 100 ha (31%)
- Luganese: 90 ha (28%)
- Mendrisiotto: 90 ha (28%)

⁸ I dati sono stati raccolti nell'ambito di uno studio realizzato nel 2016 dall'Accademia di architettura e dall'Osservatorio dello sviluppo territoriale: "Aree di attività in Ticino", 2017. Su 194 ha, 143 sono costituiti da terreni totalmente privi di strutture o impianti di qualsiasi genere (il più delle volte si tratta di prati e campi); il resto sono terreni liberi ma con "rivestimenti duri" (per esempio posteggi). Lo studio di base "Stato delle zone edificabili in Ticino", Sezione dello sviluppo territoriale, 2017, indica per i terreni liberi in Zona lavorativa un valore di 297 ha. La differenza è dovuta al fatto che il primo calcolo si basa su un'osservazione diretta dell'occupazione del suolo (e considera liberi anche i fondi la cui superficie occupata da edifici è inferiore al 10%), mentre il secondo si basa sulle informazioni relative all'occupazione del suolo (SUL) fornite dai comuni o, in mancanza di queste ultime, sulla presenza di "unità insediative" in base alle statistiche ufficiali. I due risultati non sono dunque direttamente comparabili.

⁹ Si veda lo studio di base "Stato delle zone edificabili in Ticino". Sezione dello sviluppo territoriale, 2017.

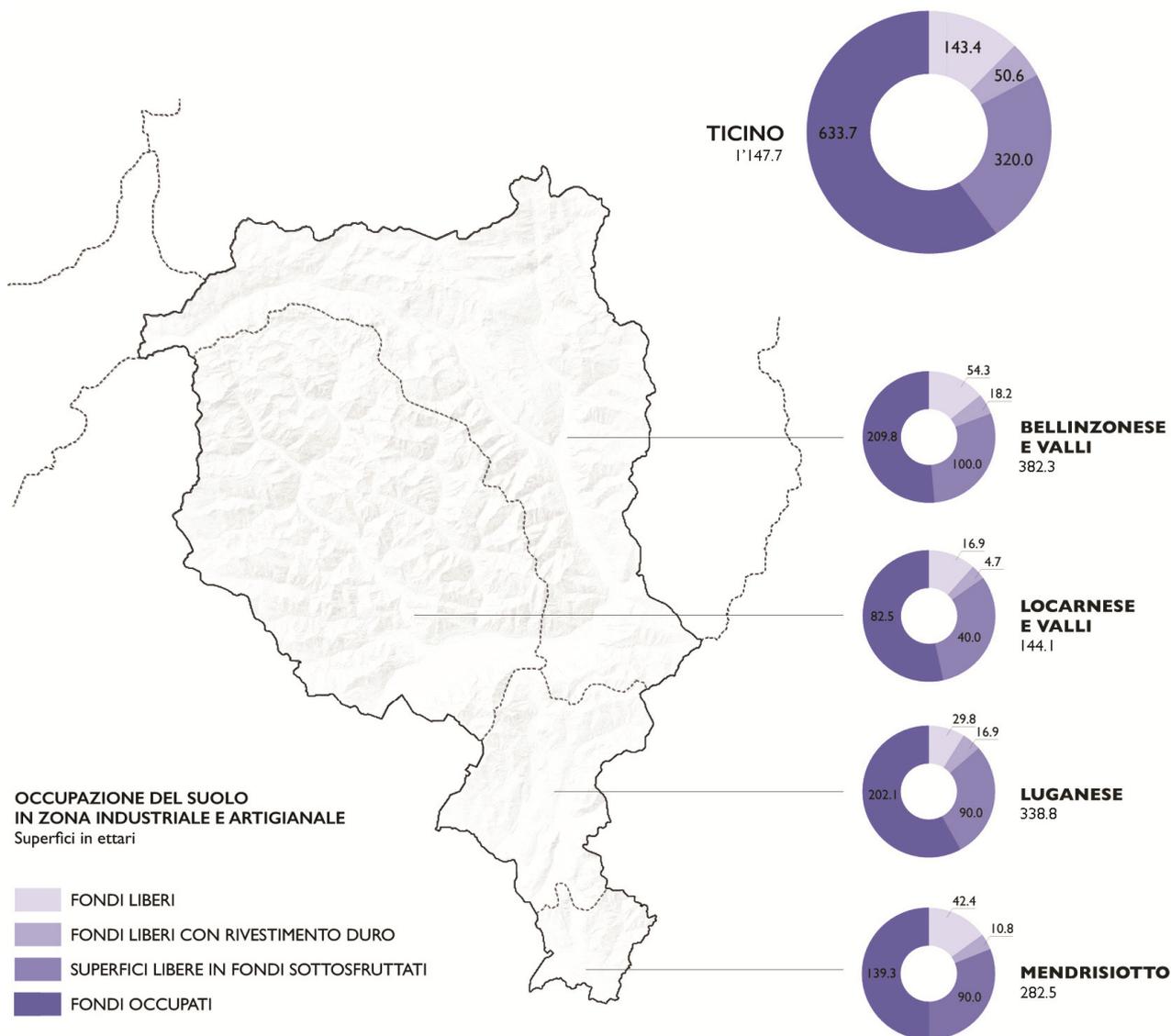


Figura 3: ettari di fondi liberi e di terreno libero in fondi sotto sfruttati in zona industriale e artigianale alla scala cantonale e per regione (fonte: OST-TI / Accademia di architettura e SST).

2.3 Edifici dismessi

Gli edifici dismessi e relativi fondi costituiscono un'ulteriore riserva per lo sviluppo delle attività lavorative. Va innanzi tutto precisato che una definizione univoca di dismesso non esiste. La dismissione è una combinazione tra lo stato di conservazione di un edificio e la presenza o meno di attività al suo interno. Così, un edificio vetusto ma funzionante non è dismesso, e non lo è neppure un edificio in buono stato ma vuoto.

Nel corso del 2016 l'Accademia di architettura e l'Osservatorio dello sviluppo territoriale hanno elaborato un'analisi delle aree industriali e artigianali ¹⁰. In quest'ambito hanno anche valutato lo stato di conservazione degli edifici. Si tratta di verifiche visive effettuate con brevi sopralluoghi, che non avevano la pretesa di analizzare nel dettaglio lo stato di ogni singolo edificio, bensì di disporre di una radiografia significativa a scala cantonale. È emerso che degli oltre 4'000 edifici censiti, solo il 10% circa è in cattivo stato, equamente ripartito tra Sopra e Sottoceneri (v. figura alla pagina seguente).

Analizzando dati da varie fonti, lo studio ha inoltre potuto rilevare l'assenza di attività e la sua durata nel tempo. Anche in questo caso si tratta di analisi che possono presentare errori, ma i cui risultati alla scala cantonale e regionale sono comunque plausibili e significativi.

Emerge così che gli edifici inattivi e in cattivo stato – quindi quelli più verosimilmente classificabili come dismessi – sono qualche decina e si trovano su fondi per complessivi 45 ettari di zona industriale e artigianale. In questi fondi si possono però trovare anche edifici non dismessi. Se si considerano soltanto i fondi occupati esclusivamente da edifici dismessi, la superficie totale si aggira sui 10 ettari. Di questi, oltre la metà si trova nel Bellinzonese e Tre Valli; il resto nel Sottoceneri. Nel Locarnese quest'ultima casistica è quasi assente.

Si tratta quindi di riserve inferiori rispetto a quelle dei terreni liberi e sotto sfruttati, ma al di là delle dimensioni, il tema della riqualificazione delle aree dismesse merita attenzione e sostegno ¹¹. La riqualificazione di un'area dimessa va difatti sempre vista anche in relazione al contesto allargato. I benefici in termini di promozione dello sviluppo centripeto, uso razionale della risorsa suolo, e anche finanziari, se analizzati a una scala più ampia, sono sempre positivi.

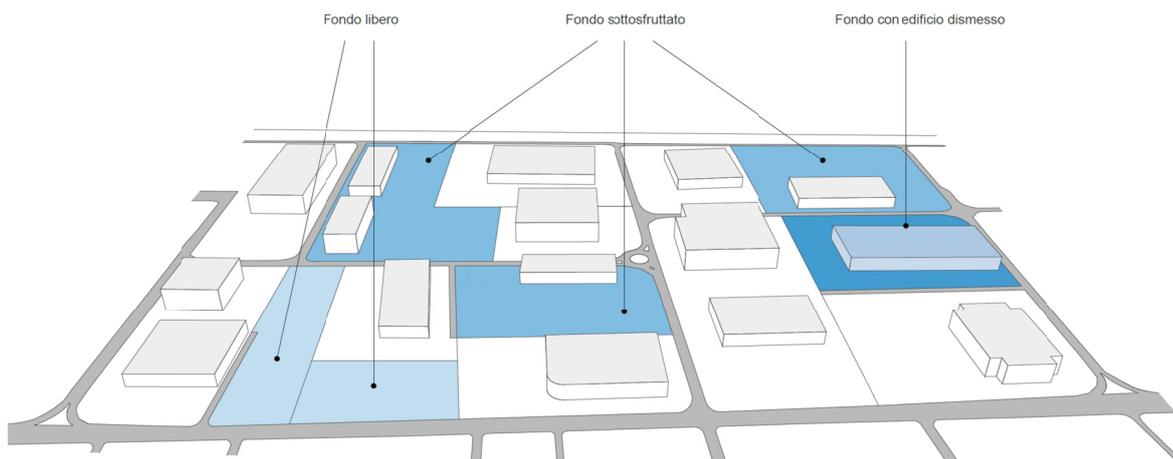


Figura 4: esempio illustrativo di un comparto lavorativo con le tre tipologie di riserve: fondi liberi, fondi sotto sfruttati e fondi con edifici dismessi (fonte: SST).

¹⁰ Accademia di architettura e Osservatorio dello sviluppo territoriale: "Aree di attività in Ticino", 2017. Lo studio è stato commissionato dal Dipartimento del territorio e da quello delle Finanze e dell'Economia.

¹¹ Sul tema delle aree ed edifici dismessi, è in elaborazione un apposito messaggio che fa seguito a diversi atti parlamentari. A questo proposito si veda anche il punto 3.2.

Non va infine dimenticato un altro potenziale, ovvero quello degli spazi inutilizzati o sotto utilizzati in edifici il cui stato di conservazione è buono o medio. Non si tratta di riserve come quelle descritte fin qui, da sfruttare attivando soprattutto strumenti e meccanismi pianificatori o edilizi, ma comunque di un potenziale che merita di essere rilevato e sfruttato.

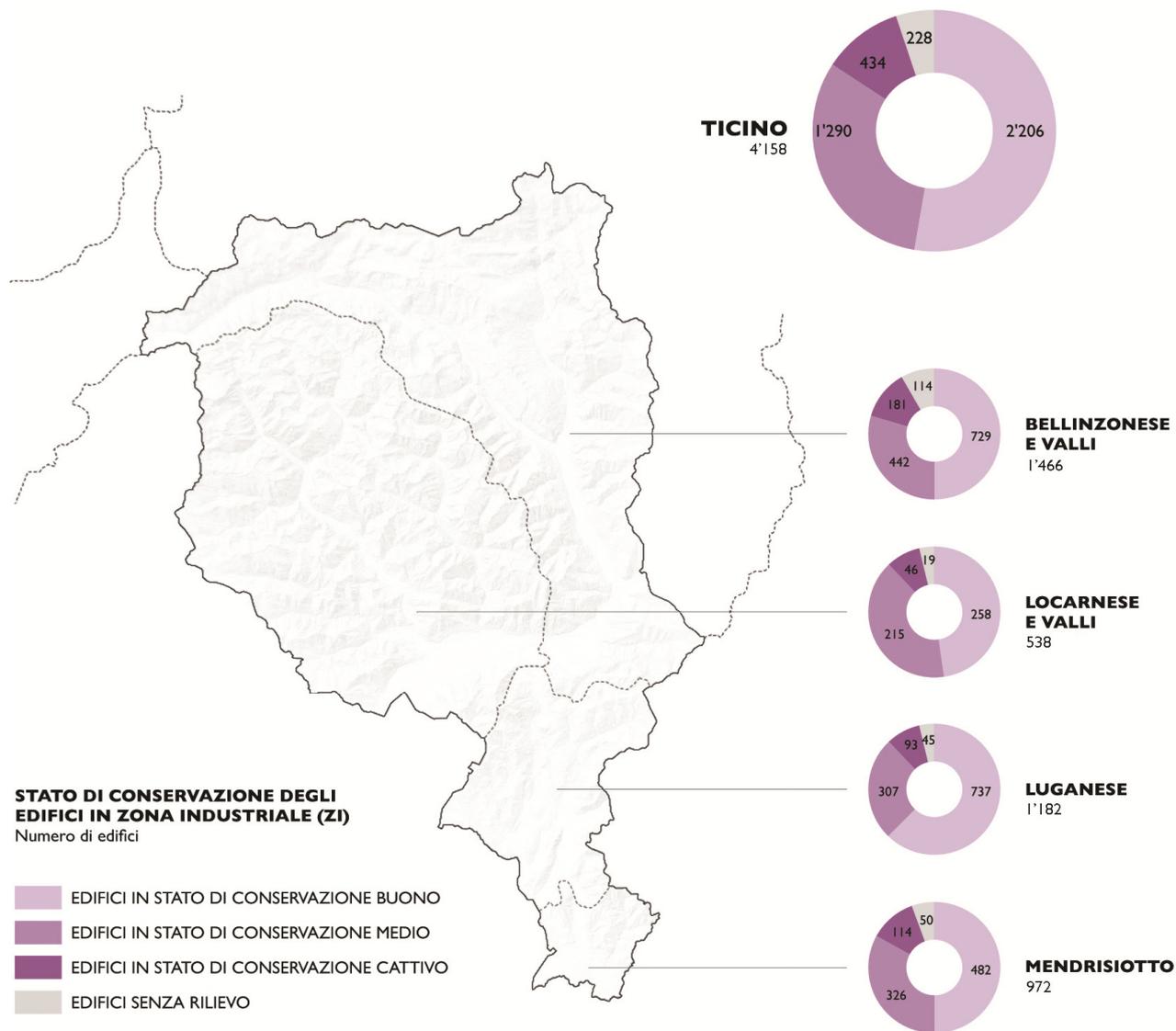


Figura 5: stato di conservazione degli edifici in zona industriale e artigianale alla scala cantonale e per regione (fonte: OST-TI / Accademia di architettura).

2.4 Evoluzione dei posti di lavoro e dei settori nelle zone industriali e artigianali

Al punto 1.3 sono stati presentati i dati generali dell'evoluzione dei posti di lavoro e dei settori economici in Ticino nell'ultimo decennio. Di seguito, partendo da quei dati, si illustra la situazione all'interno delle zone industriali e artigianali. Al loro interno nel 2015 si trovavano ca. 48'400 posti di lavoro su un totale di 228'700 a scala cantonale ¹². Detto altrimenti, ca. un posto di lavoro su cinque (21%) si trova all'interno di queste aree. Il resto è in gran parte ubicato nelle zone per l'abitazione o per scopi pubblici (65%) e in quelle miste (10%), perlopiù nelle aree centrali degli agglomerati, dove va a collocarsi la quasi totalità degli addetti del terziario. Meno del 4% si trova invece fuori zona edificabile.

Nel 2005 la ripartizione degli addetti secondo le zone era relativamente simile a quella del 2015, tuttavia il confronto 2011-2015 mostra – pur con dati provvisori – un'accelerazione dell'occupazione del suolo nelle zone industriali e artigianali.

Va sottolineato come i posti di lavoro del secondario non siano ubicati tutti nelle aree industriali e artigianali. Rispettivamente non tutti i posti di lavoro all'interno di queste aree appartengono al secondario. Una sommaria radiografia dei posti di lavoro nelle aree lavorative offre il seguente quadro (2015):

- industria: 17'670 addetti (64%, su un totale di 27'550)
- logistica e commercio all'ingrosso: 7'565 addetti (39%, su un totale di 19'356)
- edilizia: 4'600 addetti (22%, su un totale di 20'910)
- altre attività: 18'565 addetti (12%, su un totale di 160'884)

Addetti in zona lavorativa

| | Totale 2011 | Totale 2015 | Variazione totale 2011-2015 | Variazione percentuale 2011-2015 | Parte della variazione totale in percento 2011-2015 |
|---------------------------------|----------------|----------------|-----------------------------------|--|---|
| Commercio all'ingrosso | 4'968 | 5'552 | 584 | 11.8 | 9.6 |
| Comm. e riparazione autoveicoli | 1'609 | 1'861 | 252 | 15.7 | 4.1 |
| Costruzioni | 3'974 | 4'600 | 626 | 15.8 | 10.3 |
| Industria | 17'512 | 17'670 | 158 | 0.9 | 2.6 |
| Logistica | 1'335 | 2'013 | 678 | 50.8 | 11.1 |
| Servizi urbani centrali | 6'611 | 8'743 | 2'132 | 32.2 | 34.9 |
| Altre attività | 6'289 | 7'961 | 1'672 | 26.6 | 27.4 |
| Totale | 42'298 | 48'400 | 6'102 | 14.4 | 100 |

Fonte: Statistica strutturale delle imprese, UST Neuchâtel.

¹² Questo calcolo si basa su geodati definiti con precisione al metro forniti dall'Ufficio federale di statistica (UST, Neuchâtel; Statistica strutturale delle imprese - STATENT). Il dato 2015, pubblicato al momento solo in forma provvisoria, rappresenta la rilevazione più recente disponibile.

Si evince che il ventaglio di attività all'interno delle zone industriali e artigianali è piuttosto ampio.

Va rilevato inoltre che già l'analisi dello studio OST-TI 2011 sulle attività economiche¹³ permetteva di registrare segnali riconducibili alla formazione di distretti specializzati (cluster) anche per le attività industriali. Il fenomeno riguarda in particolare il Luganese e il Mendrisiotto, rispettivamente i settori dell'abbigliamento e della moda, della lavorazione di metalli preziosi o ancora della farmaceutica. La formazione di cluster industriali e logistici, perlopiù di natura spontanea, è un fenomeno relativamente nuovo nella geografia economica del Cantone e merita la dovuta attenzione in relazione alle scelte di politica economica e territoriale.

Aumento dei posti di lavoro, presenza di riserve di zona edificabile per le attività lavorative (v. punti 2.2 e 2.3) e formazione di cluster industriali specializzati sono senz'altro aspetti su cui sarà importante lavorare nei prossimi anni. D'altro canto, il calo in termini di addetti in alcuni settori – in particolare quello bancario – e l'aumento in altri, in particolare la logistica, i servizi alle imprese e le attività specializzate del secondario, pongono interrogativi sugli equilibri che si sono andati consolidando dal secondo dopoguerra e che oggi non appaiono più così solidi e scontati come lo potevano essere vent'anni fa. Equilibri che si ripercuotono sull'organizzazione degli insediamenti e della mobilità e su cui è importante agire non solo nell'ottica di garantire uno sviluppo economico sano, ma anche per tutelare le basi territoriali su cui esso poggia.

¹³ Osservatorio dello sviluppo territoriale. Attività economiche e uso del suolo nel Cantone Ticino, 2000-2010 (2011).

2.5 Allacciamento alla rete viaria e ai trasporti pubblici

Per la loro ubicazione nei fondivalle del Cantone, le zone industriali e artigianali sono in gran parte ubicate vicino alle principali vie di comunicazione e quindi di regola ben allacciate alla rete dei trasporti. Ciò vale in particolare per l'allacciamento all'autostrada. Dai grafici sottostanti si evince in effetti che il 90% delle zone lavorative si trova in un raggio di 5km da uno svincolo autostradale (e di queste, 2/3 sono a meno di 2.5km). Questi dati vanno relativizzati per quanto riguarda il Locarnese a causa del fatto che il tratto di autostrada A13 presente nella regione non è ancora allacciato al resto della rete nazionale. Come noto, il Cantone sta concludendo il progetto generale ai sensi della Legge sulle strade nazionali da trasmettere per competenza alla Confederazione. Ciò considerato, dai dati si evince che Mendrisiotto e Luganese sono le regioni in cui le zone lavorative sono meglio allacciate.

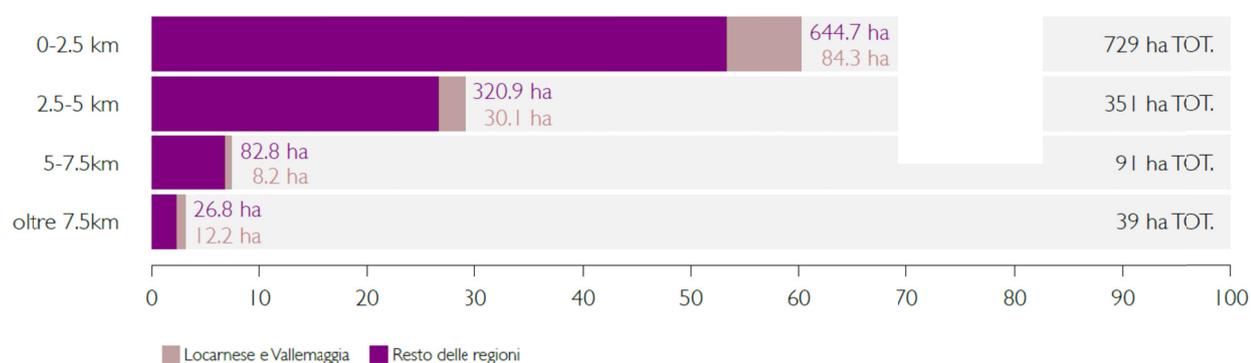


Figura 6: superficie di zona lavorativa in relazione alla distanza dagli svincoli (scala cantonale). Fonte: SM.

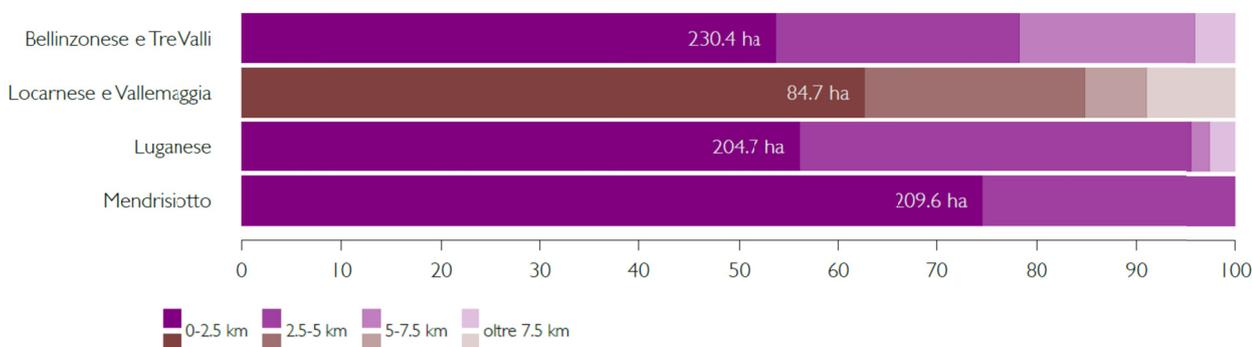


Figura 7: percentuale di superficie di zona lavorativa in relazione alla distanza dagli svincoli (scala regionale). Fonte: SM.

Questo quadro di per sé positivo non tiene conto delle situazioni specifiche dei singoli comparti lavorativi, che possono comunque presentare situazioni problematiche, per esempio laddove l'accesso all'autostrada implica l'attraversamento di zone residenziali. Non considera nemmeno i problemi di saturazione della rete viaria e le conseguenze del traffico a livello ambientale, ma anche economico. Il Ticino, con ca. 350'000 abitanti, è confrontato giornalmente con gli spostamenti pendolari (lavoro e formazione) di quasi 230'000 persone. Di questi, 166'000 sono residenti e oltre 62'000 frontalieri.

Il traffico pendolare rappresenta il 26% delle distanze chilometriche percorse giornalmente in Ticino¹⁴. La media dei chilometri percorsi giornalmente dai pendolari residenti è di 7.62 km, con una tendenza all'aumento.

¹⁴ I dati riportati in questo paragrafo sono tratti dal Microcensimento mobilità e trasporti del 2010 che considera solo le persone residenti in Svizzera

Il mezzo di trasporto più utilizzato dai Ticinesi è l'automobile. L'82% della domanda di trasporto giornaliera espressa in chilometri viene soddisfatta con questo mezzo.

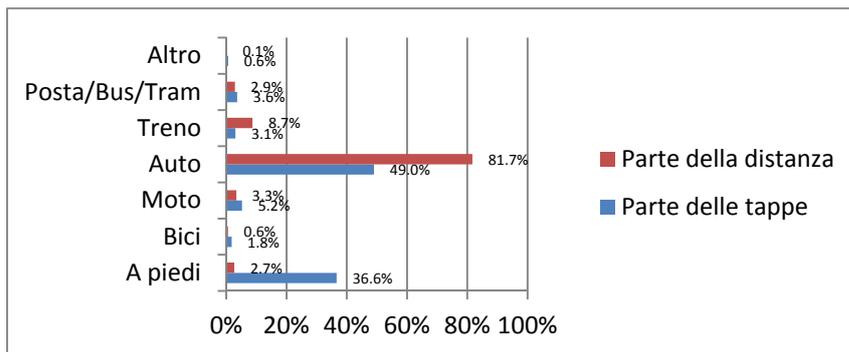


Figura 8: spostamenti per recarsi al lavoro in Ticino secondo mezzo di trasporto per distanza e tappe di spostamento, 2010. Fonte: Microcensimento mobilità e trasporti, UST.

A questo si aggiunge il fatto che negli spostamenti con il mezzo privato per recarsi al lavoro, in circa 9 casi su 10 il veicolo è occupato da una sola persona.

Le conseguenze sulla rete viaria si manifestano principalmente con un sovraccarico delle strade. A titolo di esempio si riportano di seguito i dati del traffico feriale medio nel 1990 e nel 2015 in due punti significativi della rete ticinese: l'autostrada A2 a Grancia (direzione nord) e la strada cantonale Stabio-Gaggiolo presso il valico doganale (direzione nord).

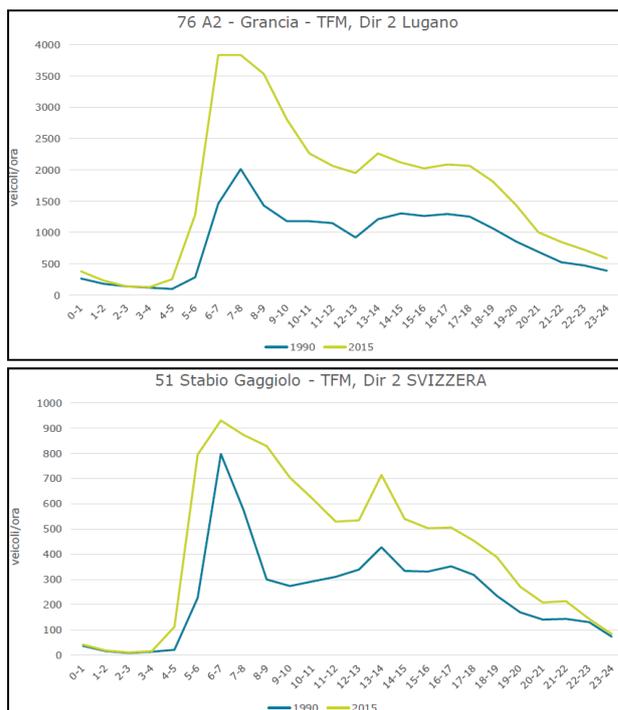


Figura 9: a sinistra: traffico feriale medio a Grancia (A2) in direzione nord, 1990 e 2015; a destra: traffico feriale medio a Stabio (cantonale Stabio-Gaggiolo) in direzione nord, 1990 e 2015. Fonte SM.

L'appiattimento del picco dell'ora di punta mattutina (fra le 5.00 e le 9.00) riscontrato nei 25 anni considerati è sintomo di una saturazione delle strade dovuta all'enorme quantità di traffico presente.

Non bisogna inoltre dimenticare che l'aumento generale del traffico stradale è causa di maggior inquinamento atmosferico e fonico oltre che dell'aumento degli incidenti.

A seguito dell'accresciuta criticità di questa situazione, il Dipartimento del territorio ha aggiornato nel 2014 la strategia complessiva in materia di mobilità, definendo una serie di nuovi provvedimenti a breve termine tesi a migliorare la situazione. L'obiettivo primario consiste nella riduzione del traffico veicolare pendolare sulla rete stradale ticinese (autostrada A2 e strade cantonali) tramite la promozione di altre forme di mobilità (carpooling, trasporti pubblici, mobilità aziendale, mobilità lenta) e attraverso una politica in materia di posteggi mirata a scoraggiare l'uso individuale dell'automobile per gli spostamenti sistematici. In un'ottica di causa-effetto i costi provocati dall'attuale situazione di saturazione della rete viaria vanno posti a carico anche di chi ne è all'origine. Il Consiglio di Stato ha proposto alcune modifiche alla Legge sui trasporti pubblici (LTPub), in modo da rendere operativa – anche con il supporto del relativo Regolamento di applicazione – la base legale adottata dal Gran Consiglio nel 1994, che già prevedeva il prelievo di una tassa di collegamento a carico dei generatori di importanti correnti di traffico, vincolata alle esigenze del trasporto pubblico. Il Parlamento ha confermato la validità di tale proposta, adottando una nuova formulazione dell'art. 35 LTPub, norma che stabilisce il principio per cui *“chi genera importanti correnti di traffico è tenuto a contribuire al finanziamento dell'offerta di trasporto pubblico tramite il versamento di una tassa di collegamento”*.

Un altro elemento a sostegno di questa politica è l'adeguamento delle normative per la realizzazione di posteggi privati: la modifica al Regolamento cantonale sui posteggi privati permette una riduzione del numero di posteggi da realizzare in caso di nuova edificazione o di modifica importante dell'esistente in funzione del grado di allacciamento del fondo alla rete del trasporto pubblico.

Per ciò che riguarda quest'ultima, la situazione è diversa. Le zone industriali e artigianali collegate con una qualità A o B del trasporto pubblico (secondo il sistema dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale) sono la minima parte. Ciò nondimeno, margini di manovra per maggiori sinergie tra aree lavorative e trasporti pubblici ve ne sono e meritano di essere sfruttati.

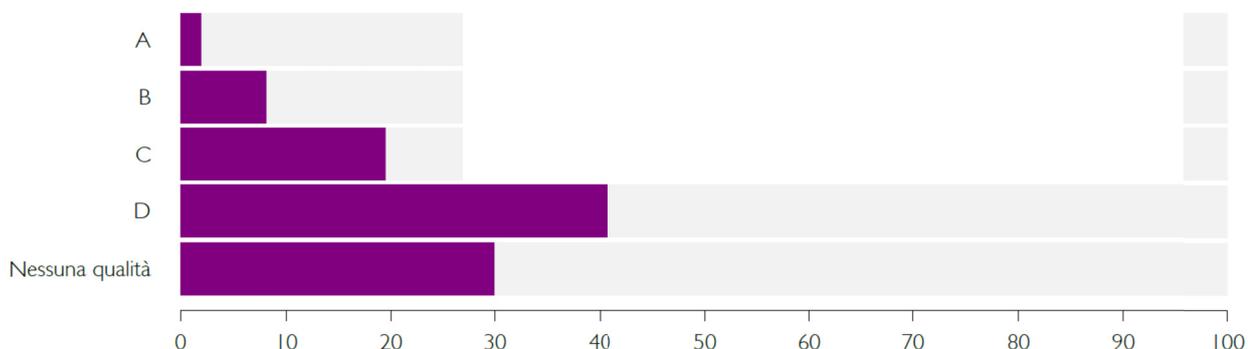


Figura 10: superficie di zona lavorativa in relazione alla qualità del trasporto pubblico (scala cantonale). Fonte: SM.

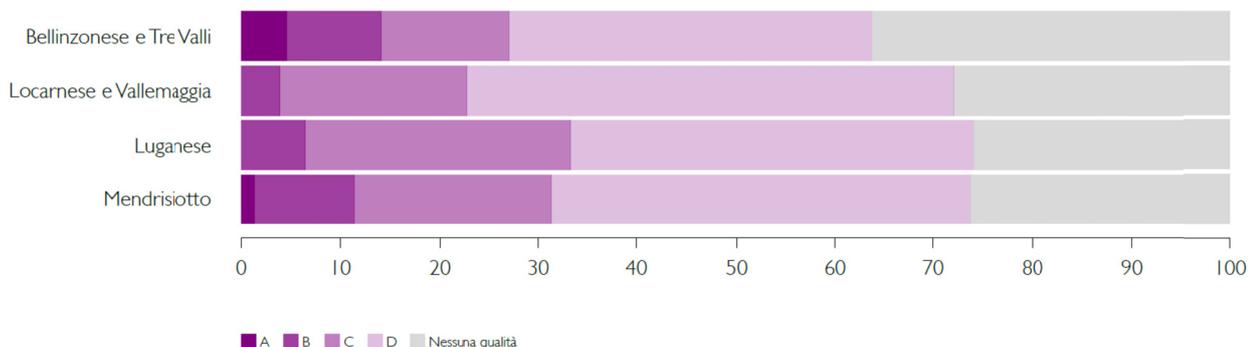


Figura 11: percentuale di superficie di zona lavorativa in relazione alla qualità del trasporto pubblico (scala regionale). Fonte: SM.

A scala regionale, le zone meglio allacciate sono quelle del Bellinzonese e Tre Valli.

La situazione generale mostra quindi un allacciamento sostanzialmente buono alla rete stradale (ad eccezione del punto debole rappresentato dal collegamento del Locarnese, su cui il Cantone sta lavorando), a fronte però di un sovraccarico generale della stessa, che tocca soprattutto la parte più urbana e meridionale del Cantone. Sul fronte dei trasporti pubblici esiste un potenziale maggiormente sfruttabile.

2.6 Proprietà urbanistiche e paesaggistiche

Le zone industriali e artigianali non sono, nella maggior parte dei casi, particolarmente attrattive. Essendo destinate ad attività produttive e frequentate soprattutto da addetti ai lavori (anche se non mancano le eccezioni) non godono di quell'attenzione e quella cura riservata ad altri luoghi.

Avere zone industriali e artigianali attrattive dal profilo urbanistico e paesaggistico può sembrare un'esigenza secondaria. In realtà l'immagine di un'area lavorativa può avere un peso importante in termini di qualità della vita, sia di chi vi lavora sia di chi vive nei paraggi. Inoltre tra i fattori di localizzazione delle imprese non mancano mai criteri legati alla qualità e all'immagine del luogo, sia alla scala regionale (qualità di vita per i dipendenti e condizioni quadro per le aziende), sia alla scala locale del comparto lavorativo: accessibilità per i lavoratori con i mezzi pubblici, vicinanza ai servizi, ad aree di svago ecc.



Figura 12: esempio di piano degli spazi pubblici (*Freiraumkonzept*) di un comparto lavorativo e abitativo a Winterthur (Neuhegi). Gli spazi verdi fungono da area di svago per lavoratori e abitanti nonché da assi per la mobilità lenta, contribuendo all'identità del quartiere. Attraverso questo piano l'intera area viene valorizzata e integrata meglio nel contesto urbano. L'immagine è tratta da www.stadt.winterthur.ch.

L'immagine che offrono le aree industriali e artigianali influisce anche su quella di una regione: percorrere in automobile, in treno o a piedi paesaggi caratterizzati dalla presenza di aree lavorative disordinate e poco attrattive ha difatti un influsso sull'idea e sull'opinione generale che visitatori e turisti si fanno di quella regione. Infine, aree lavorative più ordinate e razionali permettono di regola una gestione più semplice, con effetti positivi sui costi, sia per le aziende, sia per l'ente pubblico.

Analizzando più nel dettaglio la questione, per le aree industriali e artigianali ticinesi si possono fare alcune considerazioni supplementari.

Rete viaria e mobilità lenta

Non di rado al loro interno le aree industriali e artigianali presentano una rete viaria non ottimale, frutto di un'esecuzione a tappe che ha soddisfatto nel tempo le esigenze delle singole attività che man mano si sono insediate. Questo aspetto è particolarmente evidente dove la presenza di commerci (e quindi di pubblico) è importante: in questi contesti il pedone è spesso fortemente penalizzato.



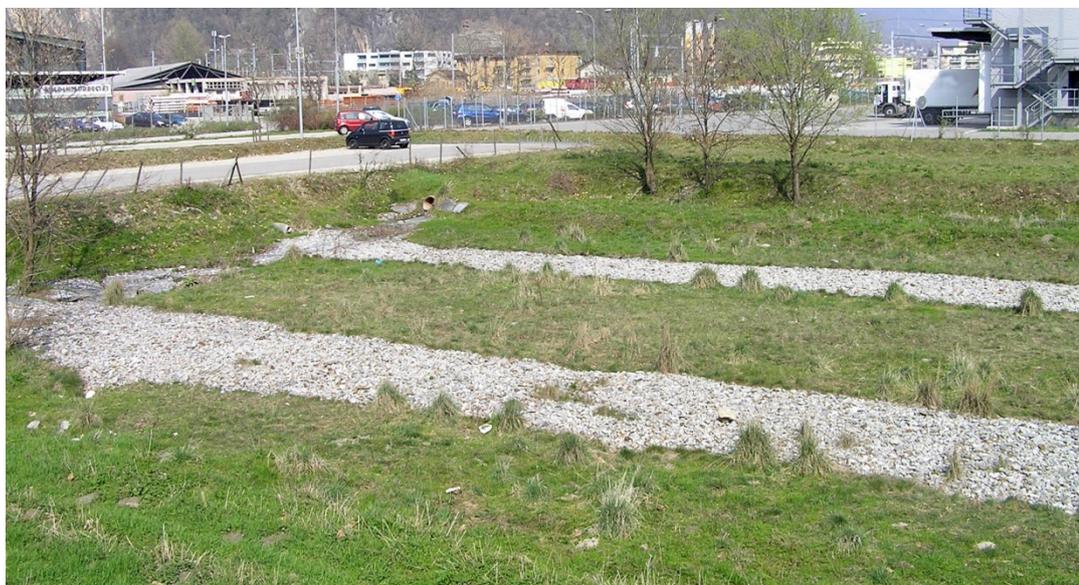
Posteggi

Questo tema è fortemente correlato al precedente. I posteggi privati costituiscono spesso un'esigenza primaria che ogni ditta soddisfa sul proprio fondo. Considerato inoltre che spesso, al momento della creazione dell'area lavorativa, la struttura fondiaria non è stata rivista in funzione della nuova destinazione, la distribuzione e organizzazione dei posteggi che ne è derivata risulta irrazionale e poco efficace (se vista alla scala del comparto lavorativo).



Aree verdi

Le aree verdi costituiscono di regola un obbligo imposto dai piani regolatori, che il più delle volte si limitano a fissare una quota minima per ogni fondo, senza imporre un particolare disegno e senza un concetto alla scala del comparto industriale. Ne consegue che tali aree sono spesso superfici residuali non interconnesse e senza particolari qualità. La loro unica funzione è sovente quella di permettere la naturale infiltrazione dell'acqua piovana.



Inserimento nel contesto e relazioni con i contenuti e le funzioni circostanti

Per la loro collocazione nel territorio, sovente a cavallo tra gli insediamenti residenziali e gli spazi aperti a carattere rurale o naturale del fondovalle (cfr. punto 2.1), le aree lavorative possono rappresentare un ostacolo per la popolazione che, a scopo ricreativo, desidera raggiungere dalla propria abitazione i luoghi di svago di prossimità o altri punti d'interesse.



Le delimitazioni (recinzioni)

Una volta di più, l'assenza di precise prescrizioni (unita a volte a una struttura fondiaria poco razionale) genera sovente un'immagine complessiva, alla scala dell'intero insediamento produttivo, poco qualificata.



La commistione di attività

Non di rado all'interno delle aree industriali e artigianali del nostro Cantone convivono attività tra le più disparate: dalla farmaceutica di punta al deposito di materiali inerti, dal centro logistico al centro fitness, dal rivenditore di computer al magazzino dell'impresa edile, dal garage allo sfasciacarrozze, dal centro commerciale alla fabbrica di sofisticati prodotti tecnologici.

L'assenza di scelte di fondo sui contenuti ammissibili, permette all'ente pubblico di ammettere un vasto ventaglio di attività, crea però anche le condizioni per una promiscuità di funzioni tendenzialmente più foriera di conflitti che di sinergie.



2.7 Riserve e fabbisogno all'orizzonte 2030

La domanda a sapere se le riserve di terreni e spazi nelle zone industriali-artigianali siano sufficienti per coprire il fabbisogno all'orizzonte 2030 non può avere risposte immediate e semplicistiche. Vari fattori rendono questo tipo di valutazione complesso, più di quanto accada per le zone abitative. Per esempio, è più difficile, per non dire aleatorio, fissare un quantitativo di metri quadrati di superficie lavorativa per singolo posto di lavoro in quanto questo dato varia sensibilmente da un tipo di attività all'altra (dai pochi metri quadrati per un'unità impiegata in ambito amministrativo alle diverse centinaia per un addetto nel settore della logistica). Vi è poi da considerare che le riserve di superficie edificabile in zona lavorativa costituiscono spesso delle riserve per l'eventuale ampliamento di attività già presenti, un fenomeno che all'interno delle zone abitative non esiste, o perlomeno non riveste l'importanza che può invece avere nei comparti produttivi. Vi sono infine le incognite sull'evoluzione economica e sulla crescita dei posti di lavoro, rispettivamente sulle dinamiche di frontiera e sul fenomeno del frontalierato. È però indubbio che la presenza di riserve più o meno consistenti e facilmente attivabili è un fattore di competitività economica rilevante.

Ciò premesso, è possibile fare alcune quantificazioni che consentono di inquadrare meglio la questione. In particolare, è possibile mettere in relazione i posti di lavoro esistenti all'interno delle zone industriali e artigianali e la dimensione di queste ultime, limitatamente a quelle effettivamente costruite. È così possibile affermare che 48'400 posti di lavoro trovano posto all'interno dei 1'016 ettari di zona industriale e artigianale costruita (escludendo quindi i 194 ha di fondi liberi; cfr. punto 2.2). Ciò significa che, in media, ogni posto di lavoro occupa all'incirca 210 m² di terreno (1'016 ha / 48'400 PL). Si tratta di un valore alto, che non considera i margini di ottimizzazione dati dal fatto che si tratta di terreni sotto sfruttati o dismessi. Applicando comunque questo valore abbondanziale ai 194 ha di fondi liberi, si evince che teoricamente qui vi sarebbe spazio per oltre 9'000 posti di lavoro (194 ha / 210 m²).

Un'altra valutazione riguarda le ipotesi di crescita dei posti di lavoro. Qui un riferimento può essere fissato riportando al 2030 l'attuale proporzione tra addetti e popolazione (come fatto con i Programmi d'agglomerato di terza generazione). In questo modo si ottiene una stima di 255'000 addetti nel 2030 su scala cantonale, con una crescita complessiva di oltre 26'000 unità rispetto al 2015. Considerato che attualmente gli addetti all'interno delle zone industriali e artigianali sono il 21% del totale (cfr. punto 2.4), si evince che ca. 5'500 nuovi posti di lavoro potrebbero andare a collocarsi in queste ultime.

Mettendo in relazione le due stime appena proposte, ne deriva che la crescita tendenziale di posti di lavoro al 2030 potrebbe essere interamente assorbita dai fondi liberi ancora presenti in zona industriale e artigianale (che potrebbero accogliere oltre 9'000 posti di lavoro a fronte di una previsione di 5'500). Anche l'accresciuta mobilità interna derivante dalla messa in esercizio della galleria di base del Ceneri potrebbe contribuire a ottimizzare l'utilizzo degli spazi.

Si tratta come detto di un calcolo teorico, che non tiene conto né dell'effettiva disponibilità dei terreni né della loro forma e dimensione e neppure della loro distribuzione regionale, che rispetto alla domanda non è necessariamente la migliore. Ciò premesso, se si considera che nel calcolo non sono considerate le importanti riserve nei terreni sotto sfruttati, né quelle delle aree dismesse, né gli spazi disponibili in edifici vuoti e in buono stato e nemmeno misure di razionalizzazione dell'uso degli spazi (volte ad abbassare il consumo medio di superficie per singolo posto di lavoro), è possibile affermare che all'orizzonte 2030 esistono buoni margini di manovra per soddisfare la domanda di terreni e spazi per nuove attività lavorative, o per l'ampliamento di quelle esistenti. Quindi, di principio, all'ipotesi di ampliare le zone lavorative va anteposto l'obiettivo di sfruttare meglio, razionalizzare e riqualificare quelle esistenti. Altresì, la possibilità di creare nuove zone per attività produttive non va esclusa a priori, ma deve rivestire carattere eccezionale e rappresentare un chiaro interesse per la collettività.

3. POLI DI SVILUPPO ECONOMICO: SITUAZIONE

Nelle pagine introduttive si è precisato che la politica dei poli di sviluppo economico codificata nella scheda R7 del Piano direttore non interessa unicamente le zone artigianali e industriali. Sebbene tocchi soprattutto questa tipologia di zona, non la considera in modo sistematico, orientandosi piuttosto sui comparti territoriali con elevato potenziale in termini di sviluppo economico e urbanistico, indipendentemente dal tipo di azionamento. Come si colloca dunque l'attuale politica dei PSE rispetto alle analisi e considerazioni fatte fin qui? Cosa è stato fatto in questi anni in questo ambito? Quali ipotesi di lavoro si aprono in prospettiva?

3.1 Gli obiettivi della politica dei poli di sviluppo economico

Nel 2007 il Gran Consiglio ticinese ha adottato nuovi obiettivi pianificatori cantonali, in sostituzione di quelli del Piano direttore del 1990. Fra questi, il n. 13 recita: *“individuare comparti di valenza cantonale e regionale da promuovere quali poli di sviluppo economico, con il supporto di servizi e infrastrutture e tramite un'adeguata progettazione urbanistica”*.

Nel commento a questo obiettivo si afferma che:

*“il territorio ticinese non è omogeneo [...]. Tutte le aree meritano un'adeguata attenzione, ma lo sforzo pianificatorio e promozionale non può essere identico dappertutto. Tenuto conto delle limitate risorse disponibili, vi sono aree che meritano un'attenzione diversa. Tra queste vi sono quelle con condizioni e potenziali particolarmente favorevoli, in cui il dinamismo economico è assai elevato e dove esistono grandi potenziali di crescita. Qui è necessario produrre uno sforzo progettuale e di coordinamento specifico. A tal fine è necessario creare sinergie tra imprenditorialità privata, investimenti pubblici, progettazione urbanistica, tutela dell'ambiente e del paesaggio, interessi della popolazione. È perciò necessario poter adottare modalità di pianificazione/progettazione capaci di condurre alla soluzione migliore, in stretto coordinamento con la politica economica”*¹⁵.

La scheda del Piano direttore R7 Poli di sviluppo economico, adottata dal Consiglio di Stato nel 2009, ha precisato questo obiettivo, identificando indirizzi e misure. In essa si specifica che:

“con i Poli di sviluppo economico (PSE) si perseguono i seguenti fini:

- *predisporre siti particolarmente attrattivi per l'insediamento e lo sviluppo di attività economiche;*
- *orientare l'insediamento delle attività economiche a sostegno della Città-Ticino e degli obiettivi di sviluppo socioeconomico del Cantone;*
- *realizzare comparti urbani particolarmente attrattivi e di qualità, in sintonia con i principi della pianificazione del territorio”*¹⁶.

L'attuale politica dei PSE non si focalizza quindi unicamente sulle zone industriali e artigianali, come già spiegato; le include ma non le considera in toto, mirando innanzi tutto a “predisporre siti particolarmente attrattivi per l'insediamento e lo sviluppo di attività economiche” indipendentemente dal tipo di azionamento. E ciò attraverso processi partecipativi nei quali coinvolgere i principali attori interessati: i comuni in primis, ma anche le imprese già presenti, gli attori economici in generale, i proprietari fondiari e la cittadinanza.

A distanza di una decina d'anni si pone la domanda a sapere quali risultati si sono raggiunti e quali conclusioni si possono trarre, soprattutto per quei PSE (la maggior parte) che coincidono con zone artigianali-industriali.

¹⁵ Sezione dello sviluppo territoriale. Piano direttore cantonale - Gli obiettivi pianificatori cantonali. Novembre 2007.

¹⁶ Scheda R7 Poli di sviluppo economico del Piano direttore, indirizzo 2.1.

3.2 Risultati in chiaroscuro

La politica dei poli di sviluppo economico ha mosso i primi passi in un quadro che, dall'adozione della scheda di Piano direttore (2009), ha subito importanti evoluzioni a livello di basi legali e anche per quanto riguarda il ruolo dei vari attori (pubblici e non). A ciò vanno aggiunti i mutamenti territoriali e socioeconomici, ma anche istituzionali, con particolare riferimento alle aggregazioni comunali e alla riforma dei compiti, con cui si punta a risolvere i problemi legati all'attuale ripartizione delle responsabilità tra Cantone e comuni¹⁷. Tutti questi elementi, trattati al capitolo I, hanno contribuito a determinare risultati discontinui sul fronte dei PSE.

In effetti, se da un lato i comparti PSE hanno effettivamente mostrato, in generale, maggiore dinamicità rispetto all'insieme delle aree lavorative, come ha evidenziato uno studio dell'Osservatorio dello sviluppo territoriale¹⁸, va constatato che l'azione del Cantone e dei comuni in termini di promozione e sviluppo dei PSE in base alle misure previste dalla scheda R7 è risultata poco lineare. Da Biasca al Pian Faloppia, da Losone al Nuovo Quartiere Cornaredo, da Castione a Stabio, ci sono state diverse iniziative che hanno permesso di ottenere risultati e raccogliere esperienze utili, da cui trarre alcuni insegnamenti.

Se da un lato è possibile affermare che l'impostazione attuale della scheda, nelle sue linee generali, può essere considerata valida ancora oggi, dall'altro sono emerse alcune lacune a cui è necessario porre rimedio. In particolare, oggi si ritiene imprescindibile che ogni comparto produttivo, e in particolare un PSE:

- stabilisca un suo chiaro posizionamento, con l'obiettivo di facilitare e accelerare l'insediamento di attività economiche interessanti;
- si doti di una forma di governance che, oltre a permettere la raccolta dei dati, stabilisca criteri d'accesso, di mantenimento e d'uscita dal comparto;
- stabilisca obiettivi chiari in materia di mobilità sostenibile e di qualità urbanistica.

Un'analisi dei singoli PSE che consideri questo punto di vista mostra che nessun comparto, tra quelli inseriti nella scheda R7 del PD (v. anche il capitolo introduttivo), adempie cumulativamente tutti questi requisiti. Forme di governance sono presenti a Biasca, Riazzino e Cornaredo. Nessun comparto – ad eccezione di Cornaredo – ha un chiaro posizionamento in termini di contenuti, mentre per ciò che concerne i criteri d'accesso di un'azienda al comparto industriale, nonché di permanenza e di uscita, solamente Riazzino conosce un tale meccanismo, legato alla Legge per l'innovazione economica (benché limitato alla fase di accesso). Un simile meccanismo è anche in fase di affinamento per Biasca, quale risultato dello studio commissionato dal Comune e sostenuto dal Cantone. Questo è dunque un aspetto che merita di essere approfondito e precisato, non solo limitatamente ai PSE, ma più in generale per ciò che concerne le zone industriali e artigianali, poiché determinante ai fini di un utilizzo razionale del territorio.

Dal punto di vista territoriale, un tema che alla luce delle esperienze maturate in questi anni merita particolare attenzione è quello relativo alla mobilitazione delle riserve di terreno all'interno delle zone edificabili esistenti. Come visto ai capitoli precedenti, tali riserve – che possono assumere la forma di terreni liberi, sotto sfruttati, oppure occupati da edifici dismessi – sono quantitativamente importanti. Si è già detto che la loro mobilitazione presenta difficoltà maggiori rispetto alle zone residenziali; ciò nonostante, lo sfruttamento delle potenzialità edificatorie esistenti dev'essere un obiettivo da affrontare con maggiore incisività rispetto al passato.

¹⁷ La riforma punta in particolare a restituire ai comuni competenze reali legate alla prossimità, aumentando il loro grado di autonomia e di responsabilità; v. anche "Cantone Ticino: Linee direttive e Piano finanziario 2015-2019".

¹⁸ Osservatorio dello sviluppo territoriale. Attività economiche e uso del suolo nel Cantone Ticino, 2000-2010 (2011).

Un passo in questa direzione è rappresentato dallo strumento di mappatura degli stabili e terreni industriali attualmente disponibili sul mercato, sviluppato dal DFE e gestito con la collaborazione degli Enti regionali di sviluppo.

Un'altra mappatura – ben più ampia – riguarda le “riserve teoriche”, ovvero i terreni edificabili ancora liberi o sotto sfruttati, oppure occupati da edifici dismessi, ma che per varie ragioni non sono immediatamente disponibili per nuove attività produttive. I risultati di questa mappatura, presentati al capitolo 2, mostrano il grande potenziale esistente, ma soprattutto evidenziano la necessità di affinare strategie e misure per mobilitarlo. Questo è senza dubbio uno degli elementi centrali di una rinnovata strategia per le aree industriali e artigianali (e per i PSE). E può almeno in parte avvenire attraverso modifiche normative a livello di piano regolatore, ma ancor più attraverso sistemi di *governance* (a livello di comparto produttivo) in grado di recepire l'evolvere delle esigenze, i mutamenti in corso, le trasformazioni dei contenuti, e attivare quelle sinergie che rischierebbero di rimanere inesprese. Sempre a Biasca, è prevista l'istituzione di un manager d'area, assunto presso l'Ente regionale di sviluppo, che avrebbe proprio il compito di mobilitare le riserve e di facilitare la ricerca di sinergie sul piano locale. Il progetto prevede anche che il raggio d'azione del manager si possa estendere, dopo un periodo di prova, ad altre zone della regione.

In questo discorso rientra pure il recupero e la riqualificazione di aree ed edifici dismessi, oggetto di dibattiti attuali. Si tratta di situazioni in cui l'obiettivo di riattivazione e rivitalizzazione è senza dubbio condivisibile; dalla mappatura è però emerso che nelle zone industriali e artigianali gli oggetti di questo tipo sono relativamente pochi (cfr. cap. 2.3). Ancora meno sono gli oggetti con un potenziale di recupero interessante.

Su questo tema è in fase di allestimento un apposito messaggio, che definirà la base legale e i criteri per l'attribuzione degli incentivi, oltre a stanziare il relativo credito quadro¹⁹.

Un altro aspetto sul quale la scheda R7 del PD punta è la qualità urbanistica e paesaggistica dei comparti PSE. I risultati in questo senso sono stati perlopiù scarsi, come evidenziato al capitolo 2.6. Rimane però la convinzione che questa non sia solo una questione estetica di secondaria importanza (considerati lo scopo e le funzioni di tali aree). Lo sviluppo centripeto di qualità può e deve essere promosso anche nelle aree lavorative. Ciò ha ripercussioni positive sui lavoratori che frequentano giornalmente tali aree, come pure sui cittadini che vivono nelle adiacenze. E riveste grande importanza anche per gli attori economici: tra i fattori di localizzazione delle imprese, la qualità dell'ambiente di lavoro che può essere offerta al lavoratore, rispettivamente l'immagine che si veicola della propria attività, rivestono un'importanza crescente. Comparti lavorativi attrattivi e funzionali possono inoltre attirare più facilmente quelle attività che il Cantone intende promuovere con l'ausilio della Legge per l'innovazione economica.

Una rivisitazione della politica dei PSE e della relativa scheda di PD deve tenere conto prioritariamente di questi aspetti.

¹⁹ Sulla base delle conclusioni della Commissione della gestione e delle finanze che ha accolto l'iniziativa parlamentare generica di Nicola Pini e cofirmatari dell'8 novembre 2016.

4. BILANCIO

In base ai dati e alle valutazioni presentati ai capitoli precedenti, è possibile fare le seguenti affermazioni riassuntive:

- la superficie totale di zona industriale e artigianale in Ticino ammonta a 1'210 ettari, di cui 565 nel Sopraceneri e 645 nel Sottoceneri;
- le riserve di terreno sotto forma di fondi liberi ammontano a quasi 200 ettari (16.5%); a queste va aggiunto il potenziale ancora presente all'interno dei fondi sotto sfruttati – equivalente a oltre 300 ettari di superfici libere – e quello costituito dai fondi con edifici dismessi (ca. 10 ettari);
- secondo un calcolo teorico (cfr. punto 2.7), i 200 ettari di fondi liberi presenti all'interno delle zone industriali e artigianali potrebbero accogliere oltre 9'000 posti di lavoro, a fronte di una previsione di crescita tendenziale all'orizzonte 2030 di 5'500 addetti;
- le riserve non sono necessariamente disponibili sul mercato (si tratta di riserve teoriche); la loro mobilitazione ed effettiva messa a disposizione per nuove attività è resa difficoltosa da vari fattori: distribuzione a macchia di leopardo all'interno delle aree lavorative; forme e dimensioni non di rado poco confacenti; obiettivo di imprese già attive di riservare terreno per futuri ampliamenti ecc.;
- la distribuzione regionale delle riserve è relativamente omogenea, con una leggera prevalenza nel Sottoceneri;
- l'accessibilità è in generale piuttosto buona (soprattutto quella via strada, ma anche quella con i trasporti pubblici è discreta); le zone industriali e artigianali contribuiscono però in modo sensibile alla saturazione della rete viaria e ai problemi ambientali ed economici che ne derivano;
- la qualità urbanistica è, di regola, relativamente scarsa; ad essa contribuisce una commistione di attività poco sinergiche fra loro, se non addirittura in conflitto;
- sia per le zone industriali e artigianali, sia per i poli di sviluppo economico, è in generale mancato un approccio alla scala di comparto lavorativo che stabilisse un chiaro posizionamento (contenuti), garantisca chiare forme di governance e fissasse dei criteri d'accesso, di mantenimento e d'uscita per le aziende;
- le modifiche di diverse basi legali in ambito sia di sviluppo economico, sia di pianificazione del territorio, come pure i cambiamenti a livello istituzionale (aggregazioni comunali e revisione della ripartizione delle responsabilità tra Cantone e comuni), contribuiscono a creare le premesse per un rinnovo della politica della zone industriali e artigianali e dei poli di sviluppo economico.

5. STRATEGIA CANTONALE PER LE ZONE INDUSTRIALI E ARTIGIANALI

Le proposte di indirizzi e misure che seguono riguardano le zone industriali e artigianali in generale e tengono conto dell'analisi e del bilancio presentati ai capitoli precedenti. Le correlazioni con la politica dei poli di sviluppo economico e con la scheda R7 del PD, così come le proposte di modifiche di quest'ultima, sono presentate al capitolo 6.

Gli indirizzi proposti per le zone industriali e artigianali sono:

1. **ottimizzare lo sfruttamento delle zone già esistenti al fine di soddisfare le necessità di sviluppo delle attività produttive, attraverso il pieno sfruttamento delle capacità dei terreni edificabili (riserve), l'uso degli stabili esistenti, la razionalizzazione dell'organizzazione e dell'occupazione dei terreni e incrementando le potenzialità edificatorie (parametri edilizi);**
2. **privilegiare una chiara definizione delle attività ammesse, in maniera tale da conferire al comparto una chiara vocazione (posizionamento);**
3. **favorire forme di gestione attiva alla scala di comparto produttivo, che contemplino anche dei criteri di entrata, permanenza e uscita delle attività dal comparto, con l'obiettivo di facilitare e accelerare l'insediamento di attività economiche interessanti;**
4. **sviluppare una mobilità sostenibile da e verso le zone per il lavoro, come pure al loro interno, con particolare attenzione ai trasporti pubblici e alla mobilità lenta;**
5. **fondare lo sviluppo delle attività su un concetto urbanistico volto a migliorare la qualità territoriale e funzionale, a beneficio di chi vi lavora e di chi vive nelle adiacenze.**

Commento all'indirizzo 1

Per far posto a nuove attività produttive e all'ampliamento di quelle esistenti, la priorità va data alla mobilitazione delle riserve disponibili (terreni liberi, sotto sfruttati e dismessi), come pure, dove opportuno e giustificato, ad aumenti mirati delle potenzialità edificatorie, rispettivamente alla riclassificazione di zone già edificabili (ma non lavorative) in zona per il lavoro.

A titolo eccezionale, il Cantone può delimitare nuove zone per insediamenti di attività particolarmente interessanti per il Cantone e con notevoli ricadute positive (quali, ad esempio, parchi tecnologici, poli di ricerca o di formazione, aziende innovative), secondo i disposti della nuova scheda R6.

Una visione chiara a livello di comparto (v. indirizzo 2) crea migliori premesse per promuovere presso i proprietari fondiari la messa a disposizione delle riserve esistenti (terreni liberi o sotto sfruttati, aree dismesse ecc.), ma anche per facilitare l'occupazione di superfici e spazi già disponibili sul mercato, avvicinando domanda e offerta. È anche opportuno verificare i piani regolatori e predisporre regole in grado di garantire un'occupazione più razionale, ordinata e parsimoniosa dei terreni edificabili (disposizione di edifici e impianti); a questo scopo vanno considerate pure misure di riordino fondiario.

La figura del "facilitatore" o "manager d'area" va considerata per promuovere attivamente il comparto e favorire la mobilitazione delle riserve.

Misure relative all'indirizzo I

| |
|---|
| Aumento dei potenziali di costruzione (parametri edificatori) per privilegiare l'insediamento di attività conformi alla visione di comparto. È necessario dimostrarne il fabbisogno e tenere conto sia degli indirizzi di sviluppo centripeto, sia delle condizioni di mobilità. |
| Riazzonamento, ovvero riclassificazione di un terreno già edificabile attribuendolo alla zona per il lavoro. È necessario dimostrarne il fabbisogno e tenere conto sia degli indirizzi di sviluppo centripeto, sia delle condizioni di mobilità. |
| Ampliamento della zona edificabile per attività lavorative: può entrare in linea di conto secondo i disposti della nuova scheda R6. |
| Mobilizzazione delle riserve: promuovere la messa a disposizione di terreni ineditati, sotto sfruttati o occupati da edifici dismessi, nonché la loro razionalizzazione (per esempio attraverso la ricollocazione di attività all'interno di un comparto volta a concentrare quelle fra loro compatibili); aggiornare costantemente i dati sulle riserve. |
| Manager di comparto o "facilitatore": istituzione di una figura che all'interno di un comparto, promuova la mobilizzazione delle riserve, l'insediamento di attività interessanti e il rinnovamento urbanistico. |
| Spazi disponibili sul mercato (terreni ed edifici esistenti immediatamente disponibili): promuoverne l'occupazione; tenere aggiornata la relativa banca dati. |
| Concezione e realizzazione di edifici e spazi esterni ordinati: assicurare che le norme dei PR garantiscano un uso razionale del suolo, minimizzando gli sprechi di terreno e promuovendo, dove necessario, un riordino (degli spazi di sosta o di deposito, degli accessi, dei percorsi di mobilità lenta ecc.). |
| Riordino fondiario obbligatorio: prescrivere questa misura laddove la conformazione dei fondi non permette l'insediamento razionale e qualificato delle attività e degli accessi. |
| Incentivi pianificatori e urbanistici associati a termini per l'edificazione o contratti di diritto pubblico: misura da introdurre dove opportuno. |
| Zona edificabile di interesse comunale: misura applicabile in corrispondenza di zone edificabili già esistenti, ma anche nell'ambito di un riordino territoriale che nel complesso non porti a un aumento della zona edificabile. |
| Misure di salvaguardia della pianificazione (zone di pianificazione, decisioni sospensive su licenze edilizie): da adottare qualora si rendesse necessario adattare un piano regolatore. |

Commento all'indirizzo 2

Per “comparto produttivo” si intende un insieme di superfici e fondi (già inseriti in zona artigianale e industriale o ev. mista) legati dal profilo territoriale e funzionale: prossimità, posizione geografica, accessi, rete viaria interna ecc. I perimetri dei comparti produttivi corrispondono di principio, ma non necessariamente, con i limiti di una zona lavorativa.

Per ogni comparto produttivo, il Cantone auspica e sostiene l'individuazione di un profilo e posizionamento, ovvero l'identificazione dei contenuti e delle attività che vi si intendono promuovere. Ciò implica ovviamente il dover tener conto delle attività esistenti e della possibilità, rispettivamente opportunità, di riorganizzazioni o spostamenti, all'interno o al di fuori del comparto. Inoltre, considerato che le attività ammissibili sono definite dai piani regolatori, s'impone anche una verifica delle regolamentazioni e una loro precisazione volta a favorire e migliorare le condizioni per l'insediamento delle attività individuate, allo scopo di favorire le sinergie ed evitare commistioni conflittuali.

Misure relative all'indirizzo 2

| |
|---|
| Contenuti ammessi: individuazione delle attività adatte a promuovere e sviluppare il comparto produttivo (visione generale in termini di vocazione). |
| Contenuti ammessi: verifica dei piani regolatori e, all'occorrenza, introduzione di norme volte a privilegiare l'insediamento di attività in linea con la visione di comparto e a evitare la commistione di attività non sinergiche, rispettivamente a separare quelle che si ostacolano a vicenda. |

Commento all'indirizzo 3

La gestione di un comparto produttivo può essere fatta in modo attivo, implementando forme di *governance*. Una volta individuati i contenuti da promuovere, la *governance* ha lo scopo di assicurare una gestione professionale del comparto, per esempio stabilendo e mettendo in pratica dei criteri di entrata, permanenza e uscita delle attività e delle imprese dal comparto produttivo.

Il Cantone e gli ERS sostengono questo indirizzo e collaborano offrendo un adeguato supporto ai Comuni, attraverso gli strumenti dello sviluppo economico e della pianificazione del territorio.

Misure relative all'indirizzo 3

| |
|--|
| <i>Governance</i> : individuazione di forme di gestione attiva del comparto produttivo, con l'obiettivo di facilitare e accelerare l'insediamento di attività economiche interessanti. |
|--|

| |
|---|
| Manager di comparto o "facilitatore": istituzione di una figura che all'interno di un comparto, promuova la mobilitazione delle riserve, l'insediamento di attività adeguate e il rinnovamento urbanistico. |
|---|

Commento all'indirizzo 4

Il bisogno di spostamenti veicolari individuali per recarsi al lavoro va contenuto. Di principio le attività con alta densità di posti di lavoro vanno orientate verso le zone ben servite dal TP, e viceversa. Altre misure quali la riorganizzazione e gestione dei posteggi e la mobilità aziendale concorrono a perseguire questo indirizzo.

Misure relative all'indirizzo 4

| |
|---|
| Trasporti pubblici: promuovere – anche attraverso modifiche delle norme di PR – l'insediamento delle attività con alta densità di posti di lavoro (e di movimenti veicolari) nelle zone ben servite dai TP. |
|---|

| |
|---|
| Mobilità lenta: verificare e migliorare la rete dei percorsi nei comparti produttivi e garantire una buona accessibilità verso le fermate dei trasporti pubblici (per favorire gli spostamenti casa-lavoro a piedi e/o in bicicletta, rispettivamente l'intermodalità). |
|---|

| |
|---|
| Piani di mobilità aziendale: promuoverne l'allestimento e l'attuazione, allo scopo di razionalizzare i movimenti da e per le aziende. |
|---|

| |
|--|
| Posteggi privati: riorganizzare e razionalizzare le superfici adibite a posteggio per favorire le sinergie e ottimizzare l'uso del suolo; introdurre dove opportuno specifiche prescrizioni; favorire una maggiore condivisione dei veicoli e stimolare forme alternative di mobilità. |
|--|

Commento all'indirizzo 5

La qualità urbanistica e paesaggistica dei comparti lavorativi è un fattore di attrattiva per insediare nuove attività, con particolare riferimento a quelle ad alto valore aggiunto (v. anche punto 2.6). È anche importante per il benessere dei lavoratori e dei cittadini che vivono nei loro dintorni.

Una visione chiara a livello di comparto e la mobilitazione delle riserve di terreno edificabile (v. indirizzi 1 e 2) devono convergere anche verso l'obiettivo di rinnovare le aree lavorative dal profilo urbanistico e paesaggistico. Sono necessarie verifiche e approcci innovativi nel disegno della rete viaria, inclusa quella della mobilità lenta, del sistema dei posteggi (pubblici e privati) e di quello delle aree verdi (pubbliche e private), ma anche per la gestione di temi più puntuali quali le modalità di recinzione di un fondo o la cura degli spazi esterni.

Misure relative all'indirizzo 5

| |
|--|
| Concezione e realizzazione di edifici e spazi esterni ordinati: assicurare che le norme dei PR garantiscano un uso razionale del suolo, minimizzando gli sprechi di terreno e promuovendo un riordino (degli spazi di sosta o di deposito, degli accessi, dei percorsi di mobilità lenta ecc.). |
| Spazi pubblici (strade, aree di sosta e svago, percorsi di mobilità lenta ecc.) qualificati, attrattivi e sicuri: promuoverne la progettazione e realizzazione. |
| Spazi verdi: elaborare visioni alla scala del comparto produttivo del sistema delle aree verdi (pubbliche e private) allo scopo di rafforzarne la funzione fruitiva ed ecologica; adottare adeguate disposizioni normative nei PR, per esempio per collegare funzionalmente le superfici di verde minimo obbligatorio dei singoli fondi. |
| Opere di cinta: adottare disposizioni normative nei PR, rispettivamente promuovere azioni affinché le recinzioni private siano concepite e realizzate in modo da costituire, per quanto possibile, elementi coerenti nella sistemazione degli spazi pubblici. |
| Spazi esterni privati: adottare disposizioni normative nei PR, rispettivamente promuovere azioni affinché le aree esterne private siano per quanto possibile sistemate e tenute in modo decoroso, contribuendo al carattere e all'immagine complessiva del comparto produttivo. |
| Posteggi privati: riorganizzare e razionalizzare le superfici adibite a posteggio per favorire le sinergie e ottimizzare l'uso del suolo; introdurre dove opportuno specifiche prescrizioni; favorire una maggiore condivisione dei veicoli e stimolare forme alternative di mobilità. |
| Piani particolareggiati e piani di quartiere: far capo dove opportuno a questi strumenti della pianificazione di dettaglio. |
| Progetti pilota al fine di promuovere il rinnovamento qualitativo all'interno delle aree per il lavoro. |

Tra le misure appena elencate ve ne sono alcune – riconducibili alla tematica generale del rinnovamento urbanistico e paesaggistico – che, se lette e interpretate in modo integrato alla scala del comparto lavorativo, possono portare a soluzioni innovative di grande interesse. Si tratta in particolare delle misure relative ai posteggi privati, alle aree verdi, agli spazi esterni privati, alle opere di cinta dei singoli fondi, alla mobilità lenta e ai trasporti pubblici. Di seguito, tramite un esempio fittizio, si illustra un possibile approccio per affrontare questi temi in modo integrato. L'esempio considera una superficie di dimensioni importanti, ma i principi esposti valgono anche per comparti più piccoli.

Posteggi

A prescindere dagli aspetti relativi al fabbisogno di posteggi, al dimensionamento e al traffico indotto (cfr. punto 2.5), migliorare la situazione dei posteggi in termini di razionalizzazione degli spazi è possibile, come mostra l'esempio che segue.

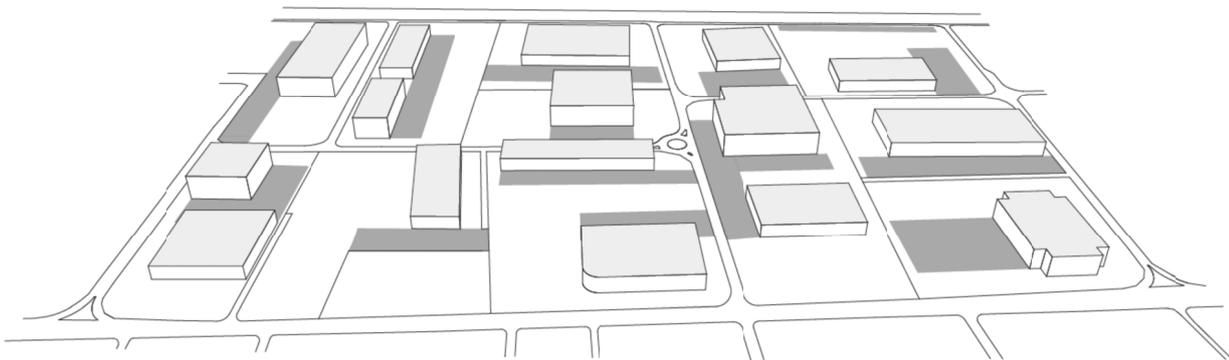


Figura 13: in un comparto industriale di complessivi 250'000 m², la disposizione delle superfici di posteggio (in grigio) è il risultato di scelte effettuate alla scala del singolo fondo. In totale le superfici di parcheggio, inclusi gli accessi e gli spazi di manovra, occupano 40'000 m².

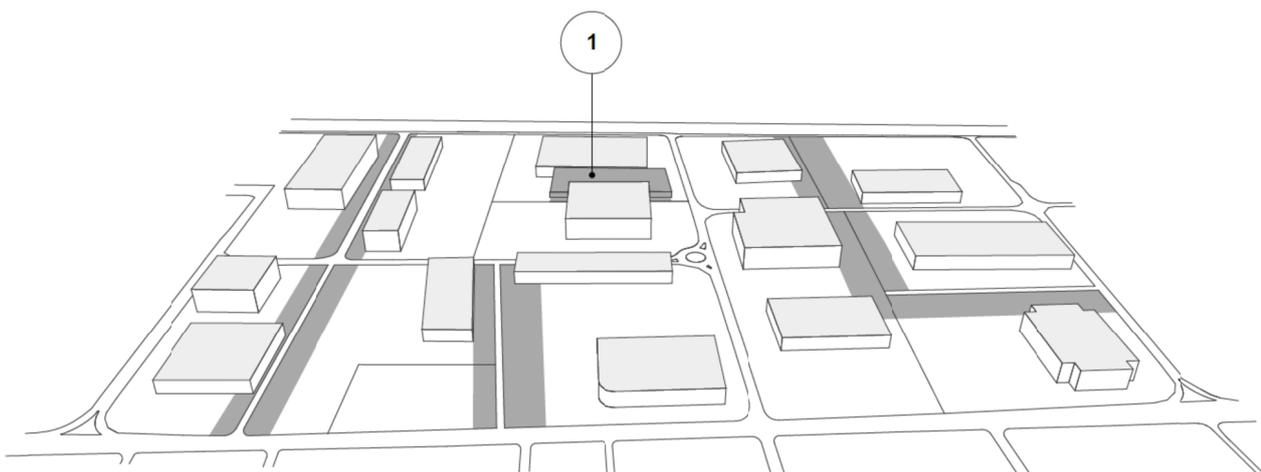


Figura 14: una visione alla scala del comparto permette di ottimizzare le aree destinate ai posteggi, razionalizzando accessi e spazi di manovra. A parità di stalli (prescindendo da eventuali obiettivi di riduzione) la superficie totale di posteggi si riduce a 28'000 m², con un risparmio di 12'000 m² che possono essere utilizzati per sfruttare meglio il potenziale edificatorio dato dal piano regolatore. La creazione di un parcheggio su due livelli (1) permette di risparmiare ulteriori 4'000 m².

Aree verdi

Un approccio simile a quello appena illustrato per i posteggi può essere applicato anche alle aree verdi su suolo privato, che di regola costituiscono un obbligo imposto dai piani regolatori.

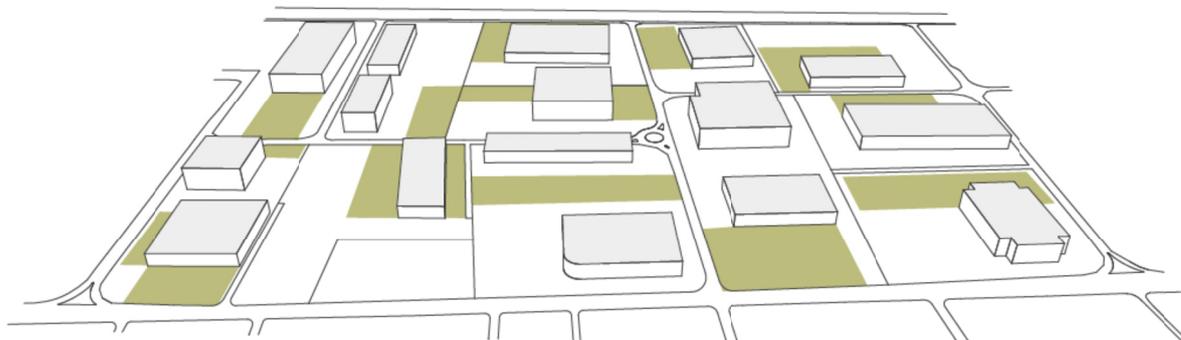


Figura 15: la disposizione delle superfici verdi è il risultato di scelte effettuate alla scala del singolo fondo. Ogni area verde è inaccessibile e senza grandi qualità né in termini ecologici né fruitivi. Il verde permette la naturale infiltrazione dell'acqua piovana (una funzione importante), ma nulla di più.

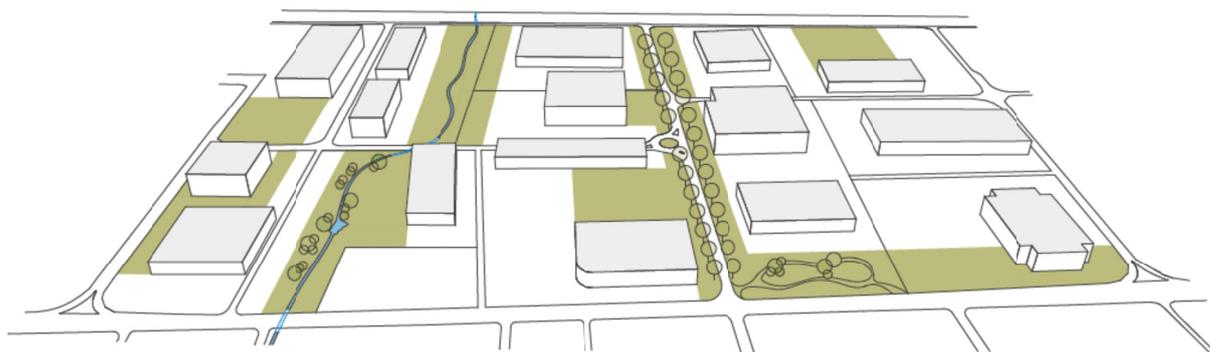


Figura 16: una visione alla scala del comparto permette di creare – a parità di superficie verde – una rete di spazi interconnessi, con un immediato beneficio in termini di percezione visiva dello spazio. L'apertura al pubblico di questi spazi, o di una loro parte, richiede accordi con il Comune sui costi supplementari di gestione, ma è tecnicamente fattibile e permetterebbe pure di creare nuovi collegamenti per la mobilità lenta, rendendo il comparto produttivo molto più fruibile e attrattivo, sia per i lavoratori sia per la popolazione locale. Anche il valore ecologico dell'area potrebbe essere incrementato, per esempio ripristinando un piccolo corso d'acqua.

Inserimento nel contesto e relazioni con i contenuti e le funzioni circostanti

Una visione integrata alla scala di comparto produttivo permette anche di indagare le relazioni funzionali e paesaggistiche con gli immediati dintorni, per esempio per ciò che concerne i percorsi di mobilità lenta. Questo aspetto è centrale anche in relazione all'accessibilità alle aree lavorative con i trasporti pubblici. L'illustrazione sottostante schematizza questo concetto e sintetizza quelli trattati sopra.

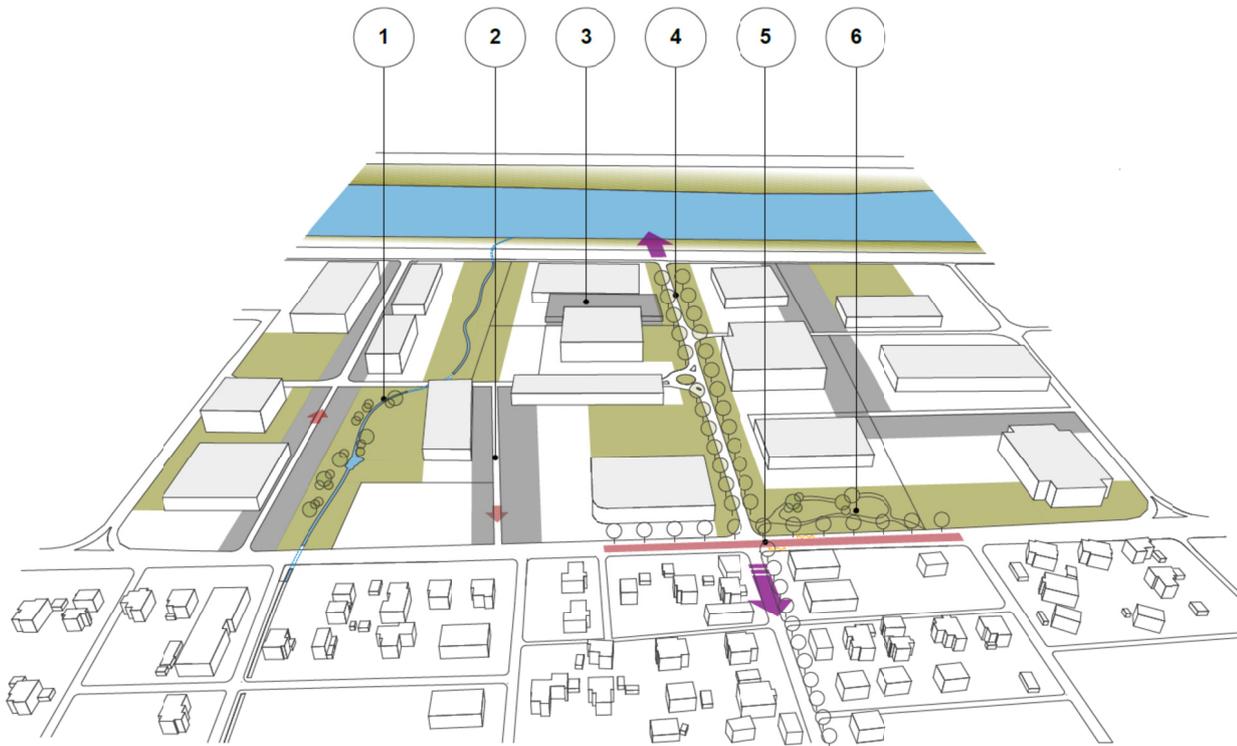


Figura 17: l'immagine mostra come la riorganizzazione del verde permette di creare un viale alberato che, oltre a strutturare il comparto produttivo, collega la vicina zona residenziale con lo spazio fluviale posto all'altra estremità (4). La riorganizzazione permette anche di creare, per esempio, un giardino a uso pubblico all'interno di un fondo privato (6), concretamente all'interno della quota di area verde obbligatoria stabilita dal piano regolatore; e questo grazie a un accordo con il Comune che si assume i maggiori costi di gestione. Il ripristino di un corso d'acqua (1), sempre all'interno della quota di area verde obbligatoria stabilita dal piano regolatore, incrementa il valore ecologico, paesaggistico e fruitivo del comparto.

La riorganizzazione dei posteggi – anche attraverso la realizzazione di un autosilo su due livelli (3) – contribuisce a migliorare la funzionalità del sistema viario (2) e a riqualificare l'immagine complessiva, risparmiando oltretutto superfici edificabili che possono così essere utilizzate per sfruttare meglio il potenziale edificatorio dato dal piano regolatore. La riorganizzazione permette anche di completare la rete dei percorsi di mobilità lenta.

L'asse stradale tra la zona residenziale e quella lavorativa è riqualificata per rafforzare le relazioni spaziali e funzionali fra le due aree (5). Le fermate del trasporto pubblico lungo questo asse, come pure il tragitto fino al posto di lavoro, diventano più attrattivi.

6. SCHEDA R7 DEL PIANO DIRETTORE

In base alle analisi e agli orientamenti presentati alle pagine precedenti, per la scheda R7 del Piano direttore sui Poli di sviluppo economico si propongono le modifiche illustrate di seguito. Il progetto di nuova scheda (della parte vincolante) è presentato in un fascicolo a parte ²⁰.

La novità principale è data dal fatto che la proposta di nuova scheda interessa tutte le zone lavorative (industriali, artigianali e di regola anche miste) e non soltanto i PSE. Il titolo è pertanto aggiornato in “Zone per il lavoro e Poli di sviluppo economico”. Il dipartimento del territorio e quello delle finanze e dell’economia ne sostengono l’attuazione da parte dei Comuni e dei principali portatori di interessi. Tra questi anche gli Enti regionali di sviluppo, che sono ora menzionati esplicitamente (la loro istituzione è infatti posteriore all’entrata in vigore, nel 2009, della scheda R7); ciò risponde tra l’altro anche alle esigenze di adeguamento del Piano direttore poste dalla Confederazione tramite i nuovi disposti della LPT.

I nuovi indirizzi individuati per le aree lavorative, elencati e commentati al capitolo 5, sono inseriti nella parte vincolante della scheda e valgono anche per i poli di sviluppo economico, ma per questi ultimi sono una condizione *sine qua non* (mentre per il resto delle aree lavorative forniscono un quadro di riferimento per la pianificazione delle utilizzazioni, verso il quale tendere). Ciò significa che l’attribuzione, da parte del Cantone, dello statuto di PSE a un comparto produttivo (con il grado di consolidamento *Dato Acquisito*) avviene solo al momento in cui le parti interessate sono in grado di dimostrare di aver creato le necessarie condizioni quadro per l’effettiva attuazione di tutti gli indirizzi validi per le zone lavorative. Oltre a ciò, all’interno di un PSE, l’obiettivo dovrà essere quello di facilitare e accelerare l’insediamento di attività economiche interessanti, con grandi potenzialità di crescita e che generano rilevanti ricadute economiche.

La scheda identifica nei Comuni i principali promotori di un PSE, pur non escludendo la possibilità che sia il Cantone stesso a prendere l’iniziativa. A tale scopo i Comuni devono, con la collaborazione del Cantone e la partecipazione dei principali portatori di interessi:

- definire un chiaro posizionamento delle attività economiche (specificità delle attività ammesse);
- prevedere dei criteri d’accesso, di permanenza e d’uscita dal comparto, con l’obiettivo di facilitare e accelerare l’insediamento di attività economiche interessanti (con grande potenzialità di crescita e che generano rilevanti ricadute economiche);
- dotarsi di una forma di *governance* riconosciuta dai principali portatori d’interessi, in primis comuni e proprietari fondiari;
- garantire un’adeguata urbanizzazione;
- dotarsi di una strategia e delle misure d’attuazione per una mobilità sostenibile, come pure di un concetto urbanistico di qualità.

Il riconoscimento dello statuto di PSE permette di accedere a sostegni cantonali più mirati e importanti, anche in termini finanziari. In particolare, tramite la politica economica regionale (www.ti.ch/politica-regionale), il Cantone può concedere sussidi per gli studi preparatori e per il finanziamento delle opere infrastrutturali e di urbanizzazione all’interno di comparti dove sono dati i presupposti per la creazione di aree destinate a ospitare attività imprenditoriali innovative. Inoltre il Cantone può sostenere progetti finalizzati a predisporre la *governance* (manager d’area). Essendo le nuove attività ammesse all’interno dei PSE potenzialmente conformi alla Legge per l’innovazione economica (LInn), qualora dovessero presentare un progetto d’innovazione o di internazionalizzazione, esse potranno beneficiare delle misure previste dalla LInn (www.ti.ch/innovazione). Infine, nell’ambito delle sue attività di marketing territoriale (www.ti.ch/ticino-invest), il Cantone privilegerà i comparti PSE per la scelta di ubicazioni da parte di aziende innovative. Va precisato che queste forme di sostegno possono essere attivate progressivamente, alcune già dal momento

²⁰ Proposte di modifiche del Piano direttore, maggio 2018 – scheda R7 Poli di sviluppo economico

in cui un comparto produttivo è inserito nella scheda R7 con il grado di consolidamento *Informazione preliminare*.

Un'altra novità importante è che, in base alla nuova impostazione data alla scheda non è più previsto che un PSE possa interessare aree edificabili che non siano azzonate (almeno in parte preponderante) quali zone per il lavoro o zone miste.

Il progetto di scheda propone e codifica alcuni concetti, rispettivamente un iter per il consolidamento dei PSE, che possono essere illustrati e sintetizzati come segue.

Innanzitutto si propongono le seguenti definizioni:

- zona per il lavoro: zona destinata ad attività di produzione di beni e servizi ai sensi degli articoli 20 Lst e 27 RLst;
- comparto produttivo: insieme di superfici e fondi edificabili a vocazione lavorativa, legati dal profilo territoriale e funzionale per prossimità (contiguità), posizione geografica, accessibilità, viabilità ecc.;
- polo di sviluppo economico: comparto produttivo in cui il Cantone sostiene e promuove in modo rafforzato – in termini di sostegno finanziario e accompagnamento tecnico – l'insediamento e lo sviluppo di attività coerenti con gli indirizzi di politica economica e territoriale.

Per ciò che concerne l'iter di consolidamento di un PSE, la scheda propone una serie di passi che può essere illustrata nel seguente modo.

Comparto PSE di grado Informazione preliminare (IP)

Il Cantone inserisce un potenziale PSE nella scheda R7 con il grado IP se esistono le seguenti condizioni:

- il comparto è localizzato in una zona i cui contenuti ammessi sono prevalentemente a carattere lavorativo (zone industriali, artigianali, per il lavoro, miste);
- vi sono le premesse per assicurare una buona accessibilità per persone, merci e dati; in particolare nelle aree centrali e in quelle suburbane (v. scheda RI) deve essere garantito un adeguato allacciamento ai trasporti pubblici;
- il comparto possiede le condizioni per un'adeguata urbanizzazione;
- presenta inoltre buone premesse di sviluppo, avendo disponibilità di superfici edificabili e/o la possibilità di recuperare aree dismesse o sottoutilizzate;
- ha dimensioni sufficienti da giustificare l'avvio del processo di consolidamento del PSE.

È inoltre necessario che il comune (municipio) dichiari di voler attivare un processo volto a sviluppare il comparto PSE coinvolgendo i diversi portatori d'interesse (proprietari fondiari, imprese, investitori, popolazione).

Comparto PSE di grado Risultato intermedio (RI)

Il passaggio al grado RI avviene quando sono date le seguenti condizioni:

- il processo oggetto della dichiarazione d'intenti di cui al punto precedente è stato materialmente attivato, secondo una programmazione definita;
- sono stati avviati gli studi necessari a verificare la possibilità di raggiungere gli standard organizzativi e di sviluppo conformi allo statuto di PSE;
- le parti coinvolte hanno sottoscritto delle convenzioni preliminari relative alle modalità di collaborazione pubblico/privato.

Comparto PSE di grado Dato acquisito (DA)

Il consolidamento in DA avviene quando vi sono impegni formali che vincolano le parti nel perseguimento, all'interno del comparto, degli standard organizzativi e di sviluppo conformi allo statuto di PSE.

Concretamente gli impegni formali devono:

- attestare che tra i vari portatori d'interessi i contenuti ammissibili sono definiti e condivisi;
- dimostrare che le riserve esistenti all'interno del comparto (terreni liberi o sotto sfruttati, edifici dismessi ecc.) possono essere messe a disposizione di nuove attività (o dell'ampliamento di quelle esistenti) secondo meccanismi di assegnazione stabiliti dai portatori d'interesse e per essi vincolanti;
- definire le modalità di gestione attiva del comparto e come concretizzarle;
- definire i criteri di entrata, mantenimento e uscita delle attività dal comparto;
- definire eventuali misure di completamento dell'urbanizzazione e, se del caso, di riordino fondiario;
- indicare le misure di promozione, rispettivamente le modalità attuative, riguardo ai seguenti temi: mobilità sostenibile; rinnovamento urbanistico; gestione delle risorse (energia, rifiuti ecc.);
- attestare la possibilità di garantire un livello di qualità alta del trasporto pubblico (secondo le classi di collegamento definite dall'Ufficio federale dello sviluppo territoriale).

La proposta di scheda R7 prevede quindi un importante ruolo degli enti locali nell'avvio e conduzione dei lavori necessari a consolidare un polo di sviluppo economico, così come un coinvolgimento attivo dei principali portatori di interessi.

Gli indirizzi della scheda fanno riferimento a concetti quali "perimetro" e "dimensioni sufficienti" (del comparto PSE). Per ciò che riguarda il primo, esso può essere all'inizio del processo di consolidamento del polo (grado IP) ancora impreciso e ampio. Con l'avanzamento degli approfondimenti e il coinvolgimento dei vari portatori di interessi è però necessario precisarlo. Al momento del consolidamento in *Dato acquisito*, il perimetro deve essere stabilito con chiarezza nell'ambito degli "impegni formali che vincolano le parti", senza necessità di riprenderlo con la medesima precisione nel Piano direttore, essendo quest'ultimo unicamente vincolante per le autorità.

Per quanto concerne le "dimensioni sufficienti", al momento non si è ritenuto opportuno stabilire soglie minime. In base all'esito della consultazione si procederà a una verifica di questo aspetto.