

VIII. L'Osservatorio dello sviluppo territoriale

A. Le sue ragioni

1. Uno strumento necessario

Promuovere una pianificazione dinamica e adattabile ai mutamenti richiede da un lato di verificarne gli effetti, dall'altro di tenere sotto controllo i cambiamenti del territorio. Da qui l'esigenza di accompagnare il nuovo Piano direttore cantonale (PD) con uno strumento di monitoraggio e controllo, ossia l'Osservatorio dello sviluppo territoriale (OST). Ciò costituisce un altro apprendimento derivato dall'esperienza del PD 90.

La nuova concezione pianificatoria (cfr. III.B.), imperniata sul principio dello **sviluppo sostenibile** e competitivo, postula che il PD debba diventare un processo evolutivo "in grado di guidare ed anticipare lo sviluppo territoriale cantonale, attraverso il coinvolgimento diretto di tutti i servizi interessati dell'amministrazione cantonale, dei Comuni, delle regioni e della popolazione"¹. Per trasformarsi in strumento di gestione della politica di sviluppo territoriale anche durante la fase di attuazione, il PD necessita di uno strumento per misurare i risultati raggiunti.

¹ SPU (2003) *Progetto per un Osservatorio dello sviluppo territoriale*, Bellinzona, pag. 6,

2. Mandato

Il Consiglio di Stato, facendo proprie queste riflessioni, ha dato avvio nell'ottobre 2002² alla progettazione dell'OST quale strumento di monitoraggio permanente del territorio cantonale, di controllo e valutazione periodica degli **obiettivi pianificatori**, di informazione continua sui processi dello sviluppo territoriale.

² Risoluzione del CdS n. 4969,

Di fatto l'OST è stato realizzato come un vero e proprio strumento di accompagnamento del PD, sia per la fase di revisione – con studi e valutazioni sull'evoluzione recente del territorio cantonale – sia per quella di attuazione, quando verificherà l'efficacia delle misure adottate e gli effetti delle politiche territoriali e permetterà di osservare, in tempi relativamente brevi, l'insorgere di tendenze di sviluppo territoriale non auspicabili. L'Autorità cantonale potrà perciò predisporre gli opportuni correttivi, applicando concretamente i dettami della "pianificazione continua".

B. Obiettivi

Sono tre gli obiettivi dell'OST: il monitoraggio del territorio; il controllo e la valutazione del raggiungimento degli obiettivi pianificatori; l'informazione.

1. Monitoraggio

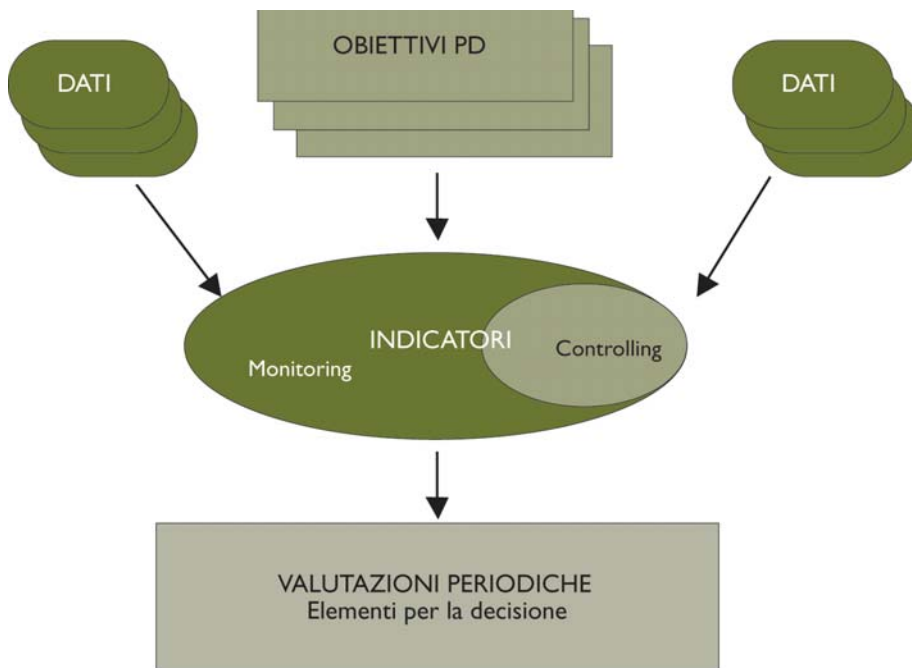
Il primo dei tre obiettivi dell'OST è di monitorare permanentemente il territorio cantonale, cioè di seguire l'evoluzione di fenomeni e dinamiche spaziali. Per "monitoraggio" si intende generalmente un sistema di raccolta di informazioni e di analisi, elaborate in modo permanente nel corso dello svolgimento di un progetto. Analogamente il monitoraggio del territorio è da concepire come osservazione continua delle dinamiche e dei fenomeni con incidenza spaziale. Esso raccoglie quindi informazioni sullo sviluppo territoriale, in maniera sistematica, il più possibile esaustiva. A tale scopo il sistema svizzero di monitoraggio dello sviluppo sostenibile MONET³ offre già metodologie adeguate. Alcuni dei suoi principi sono così stati adattati per la realizzazione del sistema di indicatori (cfr. Allegato B) alla base del monitoraggio e del controllo territoriali. Si tratta di indicatori in grado di verificare lo stato, la distribuzione ed i processi di consumo delle risorse ambientali (acqua, aria, suolo agricolo,...), storico-culturali (siti archeologici, paesaggi costruiti,...), economiche (posti di lavoro, aziende, reddito,...) e sociali (popolazione residente, popolazione attiva, abitazioni,...).

³ Vedi UST/ARE (2002) *Nachhaltige Entwicklung messen, Einblick in MONET - das Schweizer Monitoringsystem*, Neuchâtel.

2. Controllo e valutazione

Il secondo obiettivo del set di indicatori è di misurare concretamente l'efficacia della pianificazione e di identificare, il più presto possibile, eventuali sviluppi negativi. Il paragone fra la situazione osservata tramite il monitoraggio e la situazione auspicata sulla base degli obiettivi di PD costituisce il controllo (o "controlling"), ossia la valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi nel tempo.

Il controllo viene effettuato tuttavia solo su una parte ristretta degli indicatori alla base del monitoraggio: quelli direttamente legati alla verifica del conseguimento dei principali obiettivi pianificatori cantonali e quelli atti, pure direttamente, a valutare gli effetti delle misure attuate dal PD, come illustrato nello schema.



Un esempio. Per rispondere all'obiettivo "Favorire un uso parsimonioso e sostenibile del territorio [...]]tramite il contenimento delle estensione degli insediamenti[[...] 4" sarà prima necessario effettuare un monitoraggio dello spazio costruito all'interno delle zone edificabili dei Comuni e al di fuori di esse. Ciò richiede la realizzazione di indicatori atti a misurare lo stato e l'evoluzione dell'edificazione delle zone edificabili, della loro densità, delle riserve in termini di terreni ancora liberi e di unità insediative, nonché l'evoluzione delle costruzioni fuori zona. Poi, per effettuare il controllo dell'obiettivo, saranno selezionati quegli indicatori per i quali sarà possibile stabilire valori soglia da raggiungere o da non superare (ad esempio in termini di estensione degli insediamenti, di densità edificatorie o di riserve interne delle aree edificabili): il confronto con i risultati indicherà se e in che misura l'obiettivo sarà stato raggiunto.

⁴ Vedi. obiettivo n. 12 (ambito Rete urbana).

3. Informazione

Il terzo obiettivo è quello di informare sullo sviluppo del territorio. In questo contesto si sono elaborati diversi rapporti e studi settoriali direttamente al servizio della revisione del PD, in particolare per la realizzazione del **modello territoriale** e a supporto delle politiche dell'insediamento.

Anche in futuro, nella fase di attuazione del nuovo PD, l'OST – accanto al monitoraggio ed al controllo – potrà offrire di volta in volta approfondimenti sui temi richiesti dall'attuazione delle politiche territoriali.

C. Struttura

Per buona parte delle banche dati, il progetto OST si avvale del supporto dell'Ustat, mentre per le applicazioni tecniche (GIS⁵ e gestione delle superfici, applicazioni intranet di aiuto alla decisione, eccetera) si è fatto capo al centro di competenza SIT (Sistema di informazione del territorio) del Centro sistemi informativi (CSI) del DFE.

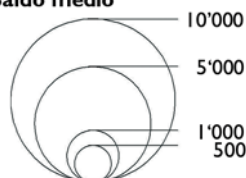
⁵ Sistema d'informazione geografica allestito in rete con il SIT e l'Ustat in grado di effettuare un monitoraggio dello sviluppo territoriale (popolazione, posti di lavoro, uso del suolo, insediamenti,...) esteso a livello transfrontaliero per alcuni dati essenziali (popolazione, posti di lavoro, movimenti pendolari).

Variazioni media annua della popolazione in valori assoluti 1980/81 - 2000/01



Variazione per comune

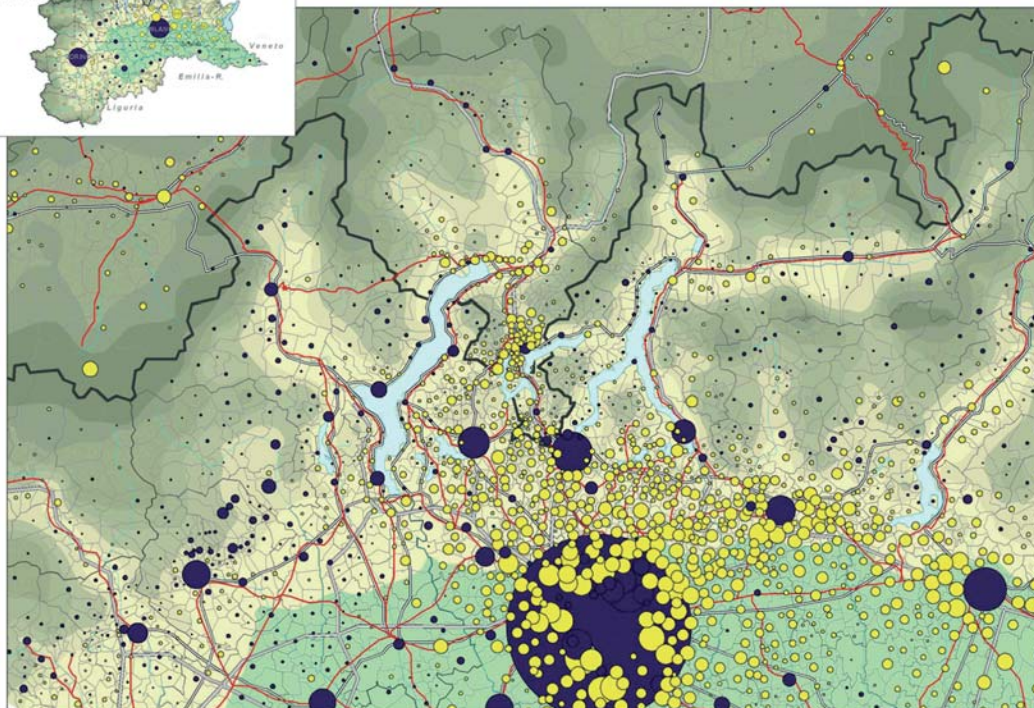
Saldo medio



Positiva Negativa

Valori assoluti

Altezze medie m s.l/m



⁶ Sul tema delle applicazioni concrete, vedi SPU (2004) *Elementi per uno sviluppo territoriale 1980-2000. Da un'analisi dell'oggi ad uno sguardo sul futuro*, Piano direttore cantonale. Studi di base/I. Supplemento alla Rivista Dati - statistiche e società anno IV - N.2 - Ustat, Bellinzona, giugno 2004.

⁷ Per un approfondimento, vedi: SST (2006) Osservatorio dello sviluppo territoriale, Revisione del PD, studio di base, Bellinzona.

È da osservare che per parte delle politiche monitorate (ad esempio carichi ambientali, mobilità, approvvigionamento idrico ed energetico, paesaggio, patrimonio culturale,...), gli indicatori principali sono stati ripresi da quanto già disponibile presso i servizi competenti, cioè senza creare doppioni con ciò che già esiste. L'OST è stato concepito come sistema di rilevamento e di rappresentazione di informazioni in grado di evidenziare lo stato e le tendenze di sviluppo del territorio cantonale, per soddisfare quanto più i bisogni concreti dell'Amministrazione cantonale, dei pianificatori e dei Comuni⁶. I prodotti (testi, tabelle, cartografia, schemi, grafici), nel limite del possibile, sono di facile lettura e graficamente attrattivi, concepiti per un utilizzo multimediale, come nell'esempio qui riprodotto⁷.