

Messaggio

numero

6240

data

30 giugno 2009

Dipartimento

TERRITORIO

Concerne

Concessione di un credito di fr. 364'000.- per il finanziamento dell'Osservatorio dello sviluppo territoriale durante il periodo 2010-2013 attraverso un Mandato di prestazione da conferire all'Accademia di architettura di Mendrisio

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente Messaggio sottoponiamo alla vostra attenzione la richiesta di un credito quadro di fr. 364'000.- per finanziare la continuazione dell'attività dell'Osservatorio dello sviluppo territoriale (OST), attraverso un secondo mandato di prestazione da conferire all'Accademia di architettura di Mendrisio per il quadriennio 2010-2013.

SOMMARIO

1.	INTRODUZIONE	2
1.1	Perché l'Osservatorio dello sviluppo territoriale.....	2
1.2	Cronistoria e modi di finanziamento	2
2.	L'OSSERVATORIO E LA REVISIONE DEL PIANO DIRETTORE	3
3	L'IMPLEMENTAZIONE DI UN SISTEMA DI MONITORAGGIO	3
4.	IL CONTROLLO (CONTROLLING).....	4
5.	VALUTAZIONE DEI LAVORI ESEGUITI DALL'OSERVATORIO DELLO SVILUPPO TERRITORIALE.....	5
6.	PROGRAMMA DEI LAVORI 2010-2013 E COSTI	5
7.	RELAZIONE CON LE LINEE DIRETTIVE E IL PIANO FINANZIARIO	6
7.1	Linee direttive 2008-2011	6
7.2	Conseguenze finanziarie	7
8.	CONCLUSIONI.....	7

1. INTRODUZIONE

1.1 Perché l'Osservatorio dello sviluppo territoriale

Tra i principali obiettivi della revisione del Piano direttore, in fase di conclusione, figura quello di garantire a questo importante strumento strategico la costante verifica delle dinamiche di sviluppo territoriale che, sull'arco di dieci anni (corrispondente al periodo di validità di un Piano direttore), possono conoscere una notevole evoluzione.

Per questo, col Messaggio 5482 del 2 marzo 2004 riguardante la concessione di un credito-quadro di fr. 2'600'000 per le spese di gestione e di revisione del Piano direttore cantonale durante gli anni 2004-2007, si era prospettata la costituzione dell'Osservatorio dello sviluppo territoriale "quale strumento di osservazione e di informazione continua delle dinamiche territoriali cantonali". Con l'Osservatorio si intendeva assicurare il monitoraggio dei fenomeni di incidenza spaziale e il controllo degli obiettivi pianificatori. Il monitoraggio del territorio, inteso quale osservazione permanente delle dinamiche e dei fenomeni di incidenza spaziale, avrebbe fatto capo ad una serie di informazioni già esistenti, coordinandole in modo adeguato.

Contestualmente alla revisione del PD ha quindi preso corpo il progetto di Osservatorio, che ha prestato particolare attenzione all'informazione e alla partecipazione "con l'intento di promuovere il più possibile una coscienza territoriale, premessa per la gestione partecipata, sostenibile e di qualità del territorio". Si è quindi provveduto a impostare l'Osservatorio dello sviluppo territoriale quale strumento:

- di monitoraggio permanente del territorio cantonale,
- di controllo e valutazione periodica degli obiettivi pianificatori cantonali.
- di informazione continua verso il pubblico sui processi di sviluppo territoriale.

La creazione dell'OST si inseriva, tra l'altro, nel solco della metodologia del progetto federale di monitoraggio dello sviluppo sostenibile MONET avviato nel 2002¹. Negli anni successivi l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale ha prodotto svariate pubblicazioni di monitoraggio territoriale (dello spazio rurale, degli agglomerati, del territorio edificabile, ecc.) e numerosi Cantoni si sono dotati di strumenti di monitoraggio territoriale. Da tempo la Confederazione richiede inoltre l'approntamento dello strumentario di monitoraggio e controllo nell'ambito delle approvazioni dei Piani direttori².

1.2 Cronistoria e modi di finanziamento

Inizialmente l'Osservatorio era integrato nella Sezione dello sviluppo territoriale e gestito attraverso le disponibilità di effettivi concessi limitatamente al periodo di revisione del PD. Nel 2007 il Consiglio di Stato ha successivamente affidato all'Università della Svizzera italiana, Accademia di Mendrisio, tramite un Mandato di prestazione della durata di tre anni (con scadenza il 31 dicembre 2009), il compito principale di completare il palinsesto di indicatori per il monitoraggio delle dinamiche territoriali e produrre Rapporti annuali sullo sviluppo territoriale. Il Mandato è stato finanziato attraverso il credito-quadro richiesto nel citato Messaggio 5482 per la revisione e la gestione del PD. L'inclusione della spesa per l'OST nel credito-quadro del Piano direttore era motivato dal fatto che nei primi anni di attività l'OST avrebbe prodotto studi di base e di supporto alla revisione del Piano direttore. Ora che la revisione è di fatto conclusa e l'Osservatorio è consolidato, si è

¹ Torricelli G.P.(2003), L'Osservatorio dello sviluppo territoriale, Dati, Anno III, N.1. Vedi anche lo studio di base allestito in occasione dell'approvazione degli obiettivi pianificatori cantonali: Osservatorio dello sviluppo territoriale, Rapporto tappa 2, Bilancio 2003-2006, Prospettive per il triennio 2007-2009, Giugno 2006.

² Vedi ad esempio il Rapporto 2 luglio 2008 allestito dall'Ufficio federale dello sviluppo territoriale e riguardante la valutazione del progetto di revisione del Piano direttore.

reputato più semplice distinguere i due crediti: quello per la gestione del Piano direttore oggetto del Messaggio 6158 del 16 dicembre 2008 e quello, oggetto del presente Messaggio, per il mandato di prestazione riguardante le attività dell'Osservatorio, attività che sono soggette a valutazione periodica di efficienza ed efficacia da parte del Dipartimento del territorio rispetto ai bisogni dell'Amministrazione cantonale.

2. L'OSSERVATORIO E LA REVISIONE DEL PIANO DIRETTORE

Conformemente agli scopi previsti, i contributi dell'Osservatorio alla fase di revisione del PD sono stati numerosi e importanti.

Fino al 2006 l'OST, in collaborazione con l'USTAT, ha ridefinito le regioni funzionali del Piano direttore, ha prodotto analisi specifiche su svariati temi come la specializzazione funzionale degli agglomerati urbani, la loro dinamica, l'analisi delle centralità dei Comuni appartenenti alle aree discoste, l'invecchiamento della popolazione e i saldi migratori³.

Questi lavori sono stati ben sintetizzati nel Rapporto "L'organizzazione territoriale in Ticino, valutazione e indirizzi per l'elaborazione del Modello di organizzazione territoriale", pubblicato nel 2006 nel contesto dell'adozione degli obiettivi pianificatori cantonali. Il documento restituisce un'analisi approfondita delle dinamiche territoriali dal 1980 e descrive le tendenze in atto. Sviluppa scenari e indica le linee del modello territoriale, che rappresenta lo scenario auspicato ai sensi dell'articolo 6, cpv. 3 della Legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT). Il modello territoriale è stato ripreso nei documenti relativi alle politiche delle aggregazioni e alla nuova politica regionale, come lettura e progetto territoriale condivisi.

Si possono anche ricordare numerose collaborazioni con i servizi dell'Amministrazione, in particolare del Dipartimento del territorio, nella fornitura di dati e cartografie elaborate a dipendenza dei bisogni.

Per quanto concerne la divulgazione, in questo periodo sono stati pubblicati numerosi contributi tra cui ricordiamo gli "Elementi per uno sviluppo territoriale del Cantone Ticino 1980-2000" come supplemento alla Rivista Dati, anno IV N. 3, 2004 e, nel 2005, un contributo intitolato "Il Mendrisiotto verso il futuro", nella rivista Il Comune, gestita dal Dipartimento delle istituzioni.

3 L'IMPLEMENTAZIONE DI UN SISTEMA DI MONITORAGGIO

Dopo la fase di coinvolgimento diretto nei lavori di revisione del PD, l'attenzione dell'OST si è focalizzata sul monitoraggio continuo delle dinamiche territoriali e sul controllo dell'efficacia delle politiche territoriali rispetto agli obiettivi pianificatori cantonali.

Attraverso l'elaborazione di rapporti annuali, l'OST ha inteso innanzitutto affinare il palinsesto degli indicatori di monitoraggio.

Nel 2007 è stato elaborato il Rapporto sull'insediamento in Ticino. Esso è stato pubblicato sul sito cantonale nel marzo 2008 riassunto in un articolo apparso su Dati⁴.

³ Tutti i rapporti menzionati sono reperibili alla pagina del sito cantonale consacrata all'OST: <http://www.ti.ch/ostti>

⁴ Torricelli G.P., Stephani E. (2008) La questione degli insediamenti in Ticino, DATI, anno VIII, N1, Ustat, Bellinzona, pp 49-59.

Questo rapporto costituisce un approfondimento tematico sul tema degli insediamenti, e più in generale sullo sviluppo territoriale nel nostro Cantone. Vengono valorizzati i dati elaborati internamente (banca dati sui Piani regolatori e sulla loro contenibilità), quelli elaborati a livello federale (Statistica svizzera delle zone edificabili 2007), nonché dati statistici sulla popolazione, sulle attività e sull'evoluzione della costruzione e della ristrutturazione.

Il lavoro fa il punto alla situazione delle conoscenze sugli insediamenti, fornisce i primi dati di base, affronta il non sempre facile compito di paragonare i dati cantonali con quelli degli altri Cantoni forniti dall'Amministrazione federale, e indica quali sono le lacune da colmare nel futuro prossimo. Tra i principali risultati si ricorda la descrizione delle dinamiche di sviluppo degli insediamenti con la persistenza del fenomeno della loro dispersione, la localizzazione delle riserve in zona edificabile, l'individuazione di segnali che dimostrano la ripresa della costruzione di residenze secondarie in taluni parti del territorio cantonale, la presentazione di alcuni confronti dei dati di densità urbana con gli altri cantoni. Il Rapporto indica quali sono gli indicatori pertinenti per l'insediamento e al riguardo stabilisce un programma per il loro completamento⁵.

Il successivo Rapporto 2008 sullo sviluppo territoriale ha un carattere più completo in quanto presenta indicatori per il Modello territoriale e per tutti i 4 ambiti del Piano direttore. In particolare, il tema del Modello territoriale così come l'ambito tematico rete urbana sono sviluppati in dettaglio, mentre l'ambito Vivibilità trova per il momento una descrizione sommaria. Pure questo rapporto è pubblicato su internet.

Il Rapporto 2009, attualmente in elaborazione, sarà consacrato a un affinamento degli indicatori dell'ambito Vivibilità che, come detto, è per il momento il meno approfondito.

Come meglio precisato nel seguito di questo messaggio, il prosieguo dei lavori nell'ambito del monitoraggio verterà sull'affinamento del palinsesto degli indicatori, nell'ambito della presentazione dei Rapporti annuali e di un Rapporto quadriennale sullo sviluppo territoriale.

4. IL CONTROLLO (CONTROLLING)

Nell'ambito del Piano direttore si considerano due tipi di controllo, uno che verte sulle prestazioni fornite dal PD in quanto strumento preposto al coordinamento delle attività, e l'altro che verte sul raggiungimento degli obiettivi pianificatori cantonali. Il primo tipo di controllo è prettamente amministrativo: esso tende a verificare che il consolidamento delle schede del PD avvenga nei tempi prestabiliti e che l'applicazione delle misure in esse contenute avvenga correttamente. Il compito è affidato alla Sezione dello sviluppo territoriale del DT che con scadenza annuale consolida il Programma di realizzazione del Piano direttore.

All'OST spetta invece il compito di approntare la metodologia e il supporto all'autorità politica per il controllo dell'efficacia delle politiche territoriali indicate nel PD in vista del conseguimento degli obiettivi pianificatori cantonali. Detto in altre parole, si tratta di verificare se le misure adottate con il Piano direttore sono efficaci e sufficienti per il conseguimento degli obiettivi pianificatori e se le dinamiche di sviluppo attive sul territorio richiedono dei cambiamenti alle politiche territoriali. Occorre dire che gli obiettivi pianificatori cantonali sono stati adottati dal Gran Consiglio il 27 giugno 2007, mentre la

⁵ La lista degli indicatori fin qui ritenuti è pubblicata nel Rapporto esplicativo 2009 all'allegato B.

revisione del PD comprensiva delle misure specifiche contenute nelle schede si è completata nel 2009 con l'adozione di tutto il pacchetto da parte dello scrivente Consiglio avvenuta il 20 maggio 2009. Il controllo dell'efficacia delle misure e un eventuale riorientamento delle stesse potrà avvenire in funzione dell'implementazione delle misure previste dalle schede di coordinamento del Piano direttore (si rimanda in proposito al Messaggio 6158 del 16 dicembre 2008).

Un Rapporto preliminare di controllo sarà elaborato nel 2011 e nel 2013 verrà presentato il Rapporto quadriennale dello sviluppo territoriale (2009-2011) comprensivo del monitoraggio e del controllo.

5. VALUTAZIONE DEI LAVORI ESEGUITI DALL'OSERVATORIO DELLO SVILUPPO TERRITORIALE

L'analisi di efficacia ed efficienza delle prestazioni fornite dall'OST rispetto ai bisogni del Dipartimento del territorio si è svolta con incontri regolari tra i rappresentanti del Dipartimento del territorio e dell'Accademia di architettura. Sono così stati definiti gli aspetti da migliorare e il programma per l'anno successivo. Va anche precisato che il lavoro svolto nell'ambito dell'OST è il frutto di una collaborazione stretta tra i responsabili dell'OST e la Sezione dello sviluppo territoriale. I responsabili dell'OST hanno inoltre incontrato vari Servizi dell'amministrazione ogni qual volta ciò è risultato necessario.

Nel complesso il lavoro fin qui prodotto è valutato positivamente, sia quello svolto nell'ambito della revisione del Piano direttore (vedi paragrafo 2), sia quello svolto con la presentazione dei rapporti annuali mirati a definire e approfondire gli indicatori di monitoraggio pertinenti (vedi paragrafo 3). I lavori di monitoraggio sono proseguiti in modo soddisfacente, come pure soddisfacente è da considerare l'informazione continua verso il pubblico attraverso la pubblicazione dei risultati. In accordo tra le parti sono stati identificati i seguenti aspetti che vanno migliorati:

- a) l'impostazione dei Rapporti sullo sviluppo territoriale deve essere improntata maggiormente alla divulgazione;
- b) pure l'accessibilità su Internet dei lavori svolti va migliorata, attraverso la reimpostazione da parte del Dipartimento del territorio della pagina consacrata all'OST (entro fine 2009);
- c) il coinvolgimento dei Servizi dell'Amministrazione con l'OST va perfezionato. Al riguardo sono stati predisposti incontri annuali.

6. PROGRAMMA DEI LAVORI 2010-2013 E COSTI

Le parti hanno concordato il programma dei lavori 2010-2013 formalizzato nel nuovo Mandato di prestazione che hanno sottoscritto, con la riserva dell'approvazione da parte del Gran Consiglio del necessario credito:

Il mandato di prestazione prevede i punti seguenti:

- a) monitoraggio dello sviluppo territoriale cantonale tramite l'aggiornamento e la completazione del set di indicatori presentato nel Rapporto OST sullo sviluppo territoriale 2008. L'elaborazione di nuovi indicatori e la presentazione degli stessi (serie storica, incroci e confronti) sono improntati alla divulgazione;
- b) redazione di un rapporto annuale su un tema dello sviluppo territoriale concordato tra le parti, avendo cura di effettuare gli incroci significativi tra ambiti differenti, di utilizzare

- adeguatamente il materiale e le competenze già disponibili e di valorizzare il potenziale divulgativo nella presentazione;
- c) entro ottobre 2013 consegna di un Rapporto sullo sviluppo territoriale 2009-2012 comprensivo dello stato aggiornato del monitoraggio e del controlling⁶. I contenuti del Rapporto tengono conto delle esigenze della Confederazione;
 - d) entro la fine del 2011 consegna del primo Rapporto di controlling basato sugli indicatori del monitoraggio;
 - e) aggiornamento continuo dei dati di base per il monitoraggio di competenza dell'OST e fornitura degli stessi alla DSTM a dipendenza dei bisogni;
 - f) presentazione annuale dei Rapporti elaborati ai Servizi dell'amministrazione.

Per quel che riguarda i costi, si rileva che gli stessi, quantificati in fr. 88'300.- all'anno per il primo mandato di prestazione relativo al periodo 2007-2009, sono stati attualizzati in conformità all'evoluzione dell'indice del costo della vita e portati a fr. 91'000.- all'anno, per un totale, sull'arco di 4 anni, di fr. 364'000.-. I costi sono riferiti principalmente al personale (un responsabile di progetto al 50% – incarico finora assunto da un docente universitario, la cui disponibilità futura è stata assicurata dall'Accademia – e una mezza unità da parte di un assistente). La spesa complessiva copre quindi i costi per l'elaborazione dei Rapporti e per l'aggiornamento continuo delle necessarie banche dati.

7. RELAZIONE CON LE LINEE DIRETTIVE E IL PIANO FINANZIARIO

7.1 Linee direttive 2008-2011

Le linee direttive presentano numerosi agganci con il Piano direttore, inteso come strumento strategico dello sviluppo territoriale. Tra queste si segnala l'area "Riscaldamento climatico, ambiente, energia", segnatamente le schede: n. 4 "Sviluppo territoriale", n. 6 "Sicurezza del territorio", n. 7 "Salute e carichi ambientali", n. 8 "Le risorse acqua". Per l'area "Equilibrio tra le regioni" vedi in particolare le schede: n. 2 "Definire una politica cantonale per gli agglomerati urbani", n. 5 "Attuare gli obiettivi del Piano direttore". Il rimando è inoltre agli altri ambiti programmatici esposti da p. 139 a p. 144: "Politica integrata del paesaggio", "Parchi naturali di importanza nazionale", "Risanamento dei corsi d'acqua soggetti a prelievo a scopo idroelettrico", "Sistema delle aree protette", "Pianificazione delle discariche per materiali inerti", "Zone di estrazione materiale lapideo", ecc. che costituiscono temi ripresi nelle rispettive schede del Piano direttore.

Numerosi temi indicati nelle Linee direttive sono quindi strettamente legati allo sviluppo territoriale. Inoltre, come si è detto in entrata, il PD sotto la sua nuova veste, intende reagire con la necessaria sollecitudine alle dinamiche territoriali in divenire e intende sensibilizzare la cittadinanza alle problematiche territoriali. Per seguire da vicino le dinamiche di sviluppo territoriale in vista di predisporre per tempo i necessari correttivi e per contribuire in modo proficuo alla divulgazione della conoscenza del territorio, l'OST ha dato finora buona prova.

Va infine ricordato che la Confederazione richiede espressamente l'approntamento di strumenti di controllo e di monitoraggio del Piano direttore, come ricordato al paragrafo 1.

⁶ Il Rapporto amministrativo del bilancio della pianificazione direttrice e locale è redatto dalla Sezione dello sviluppo territoriale.

7.2 Conseguenze finanziarie

Spese di gestione corrente:	fr. 91'000.- per quattro anni (2010-2013)
Spese di investimento	nessuna
Modificazione dell'effettivo del personale	nessuna
Ripercussioni sui Comuni	nessuna

Il credito oggetto del presente messaggio viene inserito nel Preventivo 2010 al centro costo 765 (Sezione dello sviluppo territoriale). Il Piano finanziario 2008-2011 sarà modificato di conseguenza.

8. CONCLUSIONI

Il monitoraggio dello sviluppo territoriale e il controllo periodico dell'efficacia delle politiche territoriali rispetto agli obiettivi pianificatori cantonali, nonché la necessità di sensibilizzare il cittadino alle problematiche territoriali, rendono fondamentale garantire la continuazione delle attività dell'OST.

In considerazione degli argomenti esposti in precedenza, vi chiediamo di voler approvare l'allegato disegno di Decreto legislativo.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, G. Gendotti
Il Cancelliere, G. Gianella

Disegno di

DECRETO LEGISLATIVO

concernente la concessione di un credito di fr. 364'000.- per il finanziamento dell'Osservatorio dello sviluppo territoriale durante il periodo 2010-2013 attraverso un Mandato di prestazione da conferire all'Accademia di architettura di Mendrisio

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

visto il messaggio 30 giugno 2009 n. 6240 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

Articolo 1

¹È stanziato un credito complessivo di fr. 364'000.- per il finanziamento dell'Osservatorio dello sviluppo territoriale durante il periodo 2010-2013 attraverso un Mandato di prestazione da conferire all'Accademia di architettura di Mendrisio.

²La spesa è iscritta al conto di gestione corrente del Dipartimento del territorio, Sezione dello sviluppo territoriale.

Articolo 2

Il presente decreto è pubblicato nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi ed entra immediatamente in vigore.