

Rapporto

numero	data	Dipartimento
5843 R	29 marzo 2007	TERRITORIO
Concerne		

della Commissione speciale per la pianificazione del territorio sul messaggio 26 settembre 2006 concernente l'adozione degli Obiettivi pianificatori cantonali del Piano direttore

INDICE

1.	INTRODUZIONE	3
2.	RUOLO DEL PIANO DIRETTORE	4
2.1	Quadro di riferimento federale	4
2.2	Quadro di riferimento cantonale	4
2.3	Bilancio delle politiche settoriali del Piano direttore del 1990	5
2.4	Considerazioni particolari	6
3.	PROCEDURA DI APPROVAZIONE	8
3.1	Obiettivi pianificatori cantonali	8
3.2	Proposta di nuova procedura per le schede di coordinamento	8
3.3	Considerazioni particolari	8
4.	UN PROGETTO PER IL TICINO	9
4.1	Scenari del Ticino di domani	9
4.2	Risultati della consultazione	11
4.3	Considerazioni particolari	12
5.	RAPPORTO SULLO SVILUPPO TERRITORIALE 2005	13
5.1	Contenuto del rapporto	13
5.2	Sviluppo sostenibile applicato al territorio	14
5.3	Progetto territoriale: una Svizzera dinamica e solidale	14
5.4	Sistema metropolitano e urbano	15
5.5	Misure di attuazione	16
5.6	Considerazioni particolari	17
6.	MODELLO TERRITORIALE	20
6.1	Scale di riferimento	20
6.2	Relazioni esterne	20
6.3	Relazioni interne	21
6.4	Considerazioni particolari	22
7.	AMBITI TEMATICI	23

8.	PATRIMONIO	25
8.1	Paesaggio	25
8.2	Politiche settoriali di gestione del territorio	27
8.3	Parchi naturali	32
8.4	Considerazioni particolari	35
9.	RETE URBANA	37
9.1	Sistema urbano policentrico	37
9.2	Politica regionale 2008-2015.....	40
9.3	Uso parsimonioso e sostenibile del territorio	40
9.4	Poli di sviluppo economico e grandi generatori di traffico	45
9.5	Considerazioni particolari	47
10.	MOBILITÀ	49
10.1	Piano settoriale dei trasporti della Confederazione	49
10.2	Rete cantonale dei trasporti	52
10.3	Complementarità e ripartizione modale	54
10.4	Mobilità combinata e traffico lento	55
10.5	Strategie di mobilità e programmi d'agglomerato	57
10.6	Considerazioni particolari	58
11.	VIVIBILITÀ	60
11.1	Salute e protezione dell'ambiente	60
11.2	Sicurezza e pericoli naturali	62
11.3	Qualità di vita	62
11.4	Turismo e svago	63
11.5	Energia	64
11.6	Considerazioni particolari	66
12.	OBIETTIVI PIANIFICATORI CANTONALI	67
13.	CONCLUSIONI	71

1. INTRODUZIONE

Conformemente alla legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio (LALPT), del 23 maggio 1990, il Piano direttore cantonale è costituito:

- dagli obiettivi pianificatori cantonali,
- dalle schede di coordinamento,
- dalle rappresentazioni grafiche

ed è accompagnato da un rapporto esplicativo (art. 13 LALPT).

Gli obiettivi pianificatori cantonali definiscono il modello per l'organizzazione del territorio e stabiliscono gli indirizzi cantonali delle singole politiche settoriali di incidenza territoriale (art. 14 LALPT).

Gli obiettivi pianificatori cantonali attualmente in vigore sono stati approvati dal Gran Consiglio il 12 dicembre 1990. Il modello territoriale del Piano direttore del 1990 (PD 90) presentava il Cantone come una *regione unica e aperta* ed era basato sul concetto di Ticino *città-regione*, costituita da una rete di agglomerati tra loro funzionalmente complementari.

L'evoluzione della città-regione

I cambiamenti socio-economici intervenuti nel frattempo hanno portato ad un'evoluzione della *città-regione*, in particolare:

- con la riduzione dell'effetto frontiera, il Ticino urbano è sempre più legato alle dinamiche dell'area metropolitana di Milano;
- come in altre regioni, la metropolizzazione si manifesta con una maggiore polarizzazione delle dinamiche economiche nelle aree urbane; nell'agglomerato di Lugano questo sviluppo è stato nettamente più forte rispetto alle altre parti del Cantone;
- di conseguenza, la *città-regione* si è gradualmente trasformata in un sistema urbano strutturato sempre più da relazioni di tipo centro-periferia (tra l'agglomerato di Lugano e gli altri agglomerati di importanza cantonale) e sempre meno da relazioni di complementarità.

Questi cambiamenti hanno determinato la necessità di adattare i principi di sviluppo territoriale del Cantone alla nuova realtà. Il modello territoriale definito dal Consiglio di Stato si prefigge di perseguire una maggiore coesione tra le varie regioni del Cantone e cioè di:

- riconoscere all'agglomerato di Lugano un ruolo centrale nello sviluppo socioeconomico cantonale;
- rafforzare i poli di importanza cantonale di Bellinzona, Locarno e Chiasso-Mendrisio;
- meglio considerare le relazioni tra aree urbane e aree montane, in particolare attraverso politiche mirate al turismo, allo svago e alla valorizzazione del patrimonio.

Le 13 politiche settoriali del PD 90 sono confluite in quattro ambiti tematici, non intesi come settori distinti ma come quattro prospettive di guardare all'insieme del territorio al fine di contribuire ad uno sviluppo sostenibile e competitivo del Cantone.

Obiettivi pianificatori cantonali

La Commissione speciale per la pianificazione del territorio ha esaminato i nuovi Obiettivi pianificatori cantonali proposti dal Consiglio di Stato con il messaggio del 26 settembre 2006 tenendo in considerazione in particolare:

- l'esperienza maturata dalla commissione nella decisione dei ricorsi contro le schede di coordinamento di categoria dato acquisito (secondo la procedura in vigore dal 1995) e nell'esame di messaggi, iniziative e mozioni concernenti modifiche legislative e temi di sviluppo territoriale;

- i risultati della consultazione del 2005 sul documento *Un progetto per il Ticino* e il conseguente adattamento degli obiettivi pianificatori cantonali;
- la documentazione che accompagna il messaggio (rapporto esplicativo 2006 e 13 progetti di schede strategiche) e gli studi di base;
- il *Rapporto sullo sviluppo territoriale 2005* dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE);
- alcune recenti modifiche legislative, appena adottate dal parlamento federale, che saranno determinanti per l'attuazione di parecchi obiettivi pianificatori cantonali (fondo infrastrutturale per il traffico d'agglomerato e la rete delle strade nazionali, nuova politica regionale, parchi naturali,...).

2. RUOLO DEL PIANO DIRETTORE

2.1 Quadro di riferimento federale

La legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT), del 22 giugno 1979, obbliga la Confederazione, i Cantoni e i Comuni ad elaborare e a coordinare le pianificazioni necessarie alla realizzazione dei rispettivi compiti d'incidenza territoriale (art. 2 LALPT). Essi sono tenuti a perseguire gli obiettivi fissati dalla legge (art. 1 LPT) e ad osservare i principi che costituiscono il fondamento della pianificazione del territorio (art. 3 LPT). La popolazione deve essere informata ed avere parte attiva al processo di elaborazione dei piani (art. 4 LPT).

Contenuto del Piano direttore

Le disposizioni relative ai Piani direttori cantonali sono contenute negli art. 6-12 LPT e negli art. 4-13 dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio (OPT) del 28 giugno 2000.

La legge federale stabilisce il contenuto minimo del Piano direttore, vale a dire (art. 8 LPT):

- a. le modalità di coordinamento delle attività d'incidenza territoriale in vista dello sviluppo auspicabile;
- b. i tempi e i mezzi previsti per l'attuazione di questi compiti.

L'ordinanza precisa che esso deve contenere i risultati essenziali della pianificazione nel Cantone e della collaborazione con la Confederazione, i Cantoni vicini e i Paesi limitrofi nonché definire l'indirizzo della pianificazione e ulteriori collaborazioni.

In particolare, il Piano direttore deve indicare (art. 5 cpv. 2 OPT):

- a. come sono coordinate le attività d'incidenza territoriale (dati acquisiti);
- b. quali attività d'incidenza territoriale non sono ancora coordinate e come si debba procedere al fine di coordinarle tempestivamente (risultati intermedi);
- c. quali attività d'incidenza territoriale non sono ancora circoscritte nella misura necessaria per essere coordinate, ma possono avere ripercussioni rilevanti sull'utilizzazione del suolo (informazioni preliminari).

2.2 Quadro di riferimento cantonale

La legge sulla pianificazione cantonale (LPC), del 10 dicembre 1980, ha inserito il Piano direttore nel contesto più ampio della pianificazione politica.

Quale strumento della politica di organizzazione del territorio, il Piano direttore trae riferimento dagli indirizzi di sviluppo socio-economico e di politica finanziaria del Cantone e completa gli strumenti della pianificazione politica cantonale affiancandosi al Rapporto sugli indirizzi, alle Linee direttive e al Piano finanziario quadriennali con i quali è coordinato. Il Rapporto sugli

indirizzi, sul quale si fonda la revisione del Piano direttore, è stato adottato dal Consiglio di Stato il 3 dicembre 2003 e discusso dal Gran Consiglio il 10 aprile 2006.

Definizione

Gli art. 12-23 LALPT contengono le disposizioni relative al Piano direttore.

Il Piano direttore assicura una pianificazione coerente e continua del territorio cantonale ed è inteso in particolare a (art. 12 cpv. 1 LALPT):

- a. determinare le grandi linee dell'organizzazione territoriale e dell'uso del suolo per un armonioso sviluppo socioeconomico ed il rispetto delle esigenze ambientali;
- b. garantire il necessario coordinamento delle pianificazioni cantonali, di queste con quelle federali, dei Cantoni e delle Regioni limitrofe e delle pianificazioni regionali e comunali tra di loro.

2.3 Bilancio delle politiche settoriali del Piano direttore del 1990

Il *Rapporto sulle politiche settoriali del PD 90* contiene un bilancio delle attività settoriali e una valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi e dell'esperienza del PD 90.

Temi emersi nella consultazione

In relazione al ruolo del Piano direttore, vale la pena di rilevare tre temi emersi nella consultazione del 2005¹:

- l'effettiva volontà di coordinare politica economica, finanziaria, regionale, sociale e territoriale²;
- il rapporto tra Piano direttore e i piani regolatori comunali, in particolare il rispetto dell'autonomia comunale³;
- i motivi per cui il Piano direttore non è riuscito a indirizzare diversamente lo sviluppo di aree con forti generatori di traffico (Pian Scairolo, Piana di San Martino⁴,...).

¹ Cfr. *Rapporto sulla consultazione*, parte B.1, Ruolo e funzione del Piano direttore.

² La Città di Locarno e il Convivio intercomunale dei sindaci del Locarnese rilevano un'insufficiente collaborazione e coordinamento tra il Piano direttore e la politica regionale cantonale. Anche con la politica cantonale degli agglomerati promossa dal Dipartimento delle istituzioni occorre un miglior coordinamento: i due documenti in consultazione (*Un progetto per il Ticino e Studio Città 2004*) appaiono come paralleli e i rispettivi strumenti non sufficientemente integrati in un visione territoriale d'insieme.

Il PPD osserva che l'uso di strumenti economici e finanziari per sostenere validamente la politica territoriale è completamente dimenticato. La Federazione Svizzera Urbanisti indica che il documento in consultazione rafforza l'impressione di un approccio volutamente non impegnativo.

³ La Città di Lugano sostiene che la politica insediativa deve tenere conto del cambiamento degli equilibri generati dalle aggregazioni; alla Nuova Lugano (e in generale ai Comuni che dimostrano una sufficiente vitalità per far fronte al futuro) il Piano direttore dovrebbe consentire una maggiore autonomia nella ricerca di soluzioni.

La Commissione regionale dei trasporti del Luganese ritiene opportuno che già attorno al modello territoriale e agli obiettivi della revisione possa nascere un ampio consenso a livello di enti locali e di istituzioni che sono delegate ad occuparsi della realizzazione o del coordinamento degli interventi territoriali.

Il PLRT osserva che la visione cantonale, non regionalistica, limitata all'essenziale, del PD deve essere coordinata con il rispetto dell'autonomia dei Comuni per tutto quanto non è essenziale a questa visione. Il coordinamento deve avvenire sul piano politico, senza troppe deleghe ad un'amministrazione che tende inevitabilmente a fare il contrario.

Mauro Dell'Ambrogio, Giubiasco, rileva che il documento in consultazione conferma lo scarso rispetto per l'autonomia comunale che ha caratterizzato la pianificazione territoriale negli ultimi due decenni. Si vuole accentuare il processo pianificatorio dall'alto, invece che porre chiari confini tra ciò che va coordinato tramite il PD e ciò che invece compete, su basi democratiche, alle libere scelte locali. La logica comprensoriale è spesso solo un modo per esautorare i Comuni e concentrare risorse e poteri presso l'amministrazione cantonale. In qualità di sindaco ha vissuto le molte frustrazioni intorno al nuovo piano regolatore comunale dei primi anni '90. Non c'è da meravigliarsi se la sfiducia in questo strumento è oramai generalizzata tra gli amministratori locali. Primo obiettivo del nuovo PD ha da essere il recupero della fiducia degli amministratori locali nella pianificazione territoriale come strumento di sviluppo sostenibile, attraverso una conseguente applicazione del principio di sussidiarietà: non va pianificato a livello cantonale ciò che può esserlo a livello locale.

Il Consiglio di Stato indica che, per assicurare lo sviluppo auspicato dalla revisione del Piano direttore, è necessaria una maggior collaborazione tra i dipartimenti. Per quanto riguarda i piani regolatori, rimanda al progetto di revisione della LALPT, che mira ad alleggerire le procedure, a semplificare gli strumenti e a uniformare e razionalizzare le norme e la metodologia.

Le politiche settoriali sugli insediamenti, sulle zone d'attività industriali e artigianali, sui trasporti e le vie di comunicazione contenevano una serie di obiettivi che, di principio, avrebbero dovuto evitare l'insorgere di situazioni come quelle del Pian Scairolo e della Piana di San Martino. Il fenomeno dei centri commerciali ha però mostrato i limiti degli strumenti a disposizione. L'applicazione delle disposizioni pianificatorie si è rilevata complessa e il coordinamento con la legislazione ambientale (aria e rumori) non sempre facile.

2.4 Considerazioni particolari

La necessità di un miglior coordinamento tra le diverse politiche e di una maggior collaborazione tra i dipartimenti è stata più volte sottolineata nei dibattiti in Gran Consiglio.

Coordinamento con la politica delle aggregazioni comunali

Nell'ambito dello stanziamento del credito quadro di 120 milioni di franchi destinato all'aiuto per le nuove aggregazioni dei Comuni in dissesto finanziario e delle periferie, la Commissione della gestione e delle finanze ha indicato che la politica delle aggregazioni comunali deve essere adeguatamente correlata con gli strumenti di politica finanziaria, territoriale ed economica. In particolare la revisione del Piano Direttore dovrà fornire gli strumenti per una nuova politica territoriale che tenga adeguatamente conto della riorganizzazione istituzionale dei Comuni e soprattutto del ruolo che le nuove entità locali dovranno idealmente svolgere nel nuovo contesto regionale⁵.

Coordinamento con la nuova politica regionale

La nuova legge federale sulla politica regionale subentrerà, a partire dal 2008, a quattro testi normativi che attualmente disciplinano le misure di sostegno della politica regionale (aiuto agli investimenti nelle regioni montane, promovimento delle zone di rilancio economico, Regioplus e Interreg). Il 5 settembre 2006 il Consiglio di Stato ha istituito un gruppo di lavoro che ha il compito di presentare delle proposte per l'elaborazione della nuova legge cantonale e di un piano pluriennale d'applicazione⁶.

⁴ La Regione Valli di Lugano osserva che questi esempi evidenziano che il Piano direttore non ha gli strumenti adeguati per influenzare e indirizzare la pianificazione intercomunale e comprensoriale.

L'ASPAN sottolinea la necessità di intervenire in queste zone particolarmente sensibili. La massima attenzione va prestata anche allo sviluppo del Piano di Magadino; si tratta di una regione particolarmente sensibile che necessita di una pianificazione regionale ordinata.

Pierino Borella, Cureglia, rileva che il Pian Scairolo e la Piana di S. Martino a Mendrisio sono l'esempio plateale della pianificazione ex-post, cioè della rincorsa - proditoriamente tardiva - dell'ente pubblico per risolvere i problemi creati da una serie impressionante di eventi, provocati dalla cosiddetta libera iniziativa privata. Quello che è avvenuto sul Pian Scairolo è da addebitare in primis al retroterra culturale dei sostenitori della politica ex-post, che hanno dato un supporto indiretto affinché gli eventi si potessero realizzare come sono oggi sotto gli occhi di tutti. Anche l'Amministrazione cantonale è stata messa su un binario morto dalle cassandre di turno che, seguendo lo slogan del *meno Stato e più mercato*, hanno in sostanza creato delle situazioni territoriali dove il principio stesso dell'efficienza economica è rimesso in discussione. In questo quadro l'Amministrazione cantonale dovrebbe mettere a fuoco le dinamiche e le cause di un simile modo operativo della politica territoriale, sfuggendo dalla tentazione d'attribuire alla cattiva volontà dei Comuni interessati la sola responsabilità di quanto successo. Gli autori diretti e indiretti di questi sconquassi dovrebbero essere identificati. Questo è il minimo di riflessione critica necessaria per poter pensare ad una nuova base di partenza per il nuovo PD.

⁵ Cfr. rapporto 5825R del 16.1.2007 sul messaggio del Consiglio di Stato del 29.8.2006.

⁶ L'Assemblea federale stabilisce un programma pluriennale su un periodo di 8 anni; al momento dell'elaborazione di questo programma i Cantoni presentano le loro riflessioni strategiche e le loro necessità. Sulla base delle direttive del programma pluriennale, i Cantoni elaborano piani pluriennali che, tramite una convenzione, permettono di definire i contributi finanziari della Confederazione.

Un obiettivo esplicito della nuova politica regionale è quello di potenziare la cooperazione e di sfruttare le sinergie tra la politica regionale e le politiche settoriali della Confederazione che presentano un'incidenza territoriale. Secondo il Consiglio federale⁷, l'esperienza ha dimostrato che per lo sviluppo economico sono molto importanti le connessioni funzionali e geografiche; la nuova politica regionale deve pertanto poter rispondere alle esigenze in modo differenziato, in funzione del luogo, avvalendosi di un approccio territoriale a «geometria variabile», basato sugli effetti delle misure. È pertanto importante assicurare la compatibilità e la coerenza degli strumenti cantonali di politica regionale con il Piano direttore.

Rapporto con i piani regolatori comunali

Nell'ambito di un precedente rapporto, la Commissione speciale per la pianificazione del territorio aveva già avuto modo di indicare che si dovrà cercare di trovare la combinazione ottimale tra un Piano direttore «snello», che non si perda nei dettagli, e un Piano direttore «forte», che costituisca un punto di riferimento preciso in tutte le fasi della pianificazione locale.

Non si tratta di un esercizio facile; è però evidente che la conciliazione tra il rispetto dei principi pianificatori, da una parte, e il rispetto dell'autonomia comunale, dall'altra, dovrà forzatamente passare da un miglior uso del territorio. Anche la Commissione della gestione e delle finanze è giunta alle stesse conclusioni⁹.

Grandi generatori di traffico

La Confederazione raccomanda di fissare già nel Piano direttore cantonale le ubicazioni di grandi generatori di traffico come centri commerciali, mercati specializzati, strutture per il tempo libero e importanti poli occupazionali¹⁰. La documentazione che accompagna il messaggio del Consiglio di Stato contiene 13 progetti di schede strategiche, tra cui anche la scheda R8 Grandi generatori di traffico. Il discorso non può comunque essere circoscritto ai singoli casi (già esistenti o potenziali), ma riguarda anche in generale il coordinamento tra l'infrastruttura dei trasporti e la pianificazione degli insediamenti.

⁷ Cfr. messaggio 05.080 del 16.11.2005 concernente la Nuova politica regionale (NPR), compendio.

⁸ Cfr. Rapporto 22.11.2001 della Commissione speciale per la pianificazione del territorio sull'iniziativa parlamentare generica 6.11.2000 presentata da Luca Beretta Piccoli per la modifica degli art. 32 e seg. LALPT (semplificazione della procedura di approvazione dei piani regolatori), capitolo 6, Misure complementari.

⁹ Nel rapporto sul credito quadro per le nuove aggregazioni, la Commissione della gestione e delle finanze osserva che altrettanto importante è che, in concomitanza con i processi aggregativi, possano essere intraprese misure efficaci di razionalizzazione dell'uso del territorio. L'attuale densa frammentazione territoriale dovuta alle numerose realtà comunali che indistintamente hanno fatto valere le proprie esigenze funzionali ha portato ad un uso sconsiderato del territorio. Uno sforzo dovrà essere attuato al più presto per riorientare le diverse destinazioni a favore di un miglior uso del territorio, e quindi di una migliore qualità di vita.

La commissione invita il Consiglio di Stato ad individuare con pragmatismo gli strumenti che dovrebbero consentire di intervenire con efficacia per correggere le situazioni più contrastanti, per non dire opprimenti. La riorganizzazione istituzionale dei Comuni dovrà quindi essere contraddistinta anche da un'efficace verifica dei piani regolatori secondo modalità semplificate, in modo sia di limitare gli importanti esborsi che solitamente contraddistinguono tale esercizio, sia di raggiungere la massima efficacia in tempi accettabili. (cfr. 5825R del 16.1.2007, capitolo 2; approvato dal Gran Consiglio il 30.1.2007)

¹⁰ Cfr. Raccomandazioni sulla pianificazione dell'ubicazione di grandi generatori di traffico nel Piano direttore cantonale, Ufficio federale dell'ambiente, Ufficio federale dello sviluppo territoriale, 2006.

3. PROCEDURA DI APPROVAZIONE

3.1 Obiettivi pianificatori cantonali

Gli obiettivi pianificatori cantonali sono adottati dal Gran Consiglio con decreto legislativo di carattere obbligatorio generale, sottoposto a referendum facoltativo (art. 16 LALPT). Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum essi entrano immediatamente in vigore (art. 20 cpv. 1 LALPT).

3.2 Proposta di nuova procedura per le schede di coordinamento

Il *Rapporto esplicativo* (punto I.B.3) anticipa alcune proposte di modifica della procedura di approvazione delle schede di coordinamento, che il Consiglio di Stato ha inserito nel progetto di revisione della LALPT. Il progetto prevede:

- a) una nuova procedura di adozione delle schede di coordinamento di categoria *dato acquisito*, con l'abolizione della possibilità di ricorso e l'attribuzione della competenza di adozione al Gran Consiglio;
- b) la semplificazione della procedura per le schede di categoria *informazione preliminare e risultato intermedio*, con la possibilità di adozione diretta da parte del Consiglio di Stato;
- c) una procedura semplificata per gli *aggiornamenti*¹¹.

Attualmente il Consiglio di Stato adotta le schede di coordinamento di dato acquisito e il Gran Consiglio decide i ricorsi. Con il messaggio 4831 del 22 dicembre 1998 il Consiglio di Stato, sostenendo che le schede fossero uno strumento operativo e gestionale, proponeva l'abolizione della possibilità di ricorso. Sulla base del rapporto del 19 ottobre 2000 della Commissione speciale per la pianificazione del territorio, il Gran Consiglio aveva respinto questa proposta, limitandosi ad introdurre dei termini d'ordine per l'evasione dei ricorsi.

La nuova proposta si rifà ad un'iniziativa parlamentare del 6 novembre 2000¹². Il Consiglio di Stato precisa comunque che questa proposta è inscindibilmente legata alla modifica della procedura di Piano d'utilizzazione cantonale (PUC).

3.3 Considerazioni particolari

Una valutazione concreta della proposta di nuova procedura per le schede di coordinamento è possibile solo sulla base del progetto completo di revisione della LALPT. Inoltre è necessario conoscere l'esito della consultazione.

Nel 2000, la maggioranza della commissione aveva comunque firmato l'iniziativa parlamentare indicata, anche se va rilevato che essa aveva una motivazione diversa da quella del Consiglio di Stato.

Per quanto riguarda la procedura semplificata per gli aggiornamenti, la commissione aveva già rilevato l'opportunità di utilizzare questo strumento in un rapporto del 2002.

¹¹ Si tratta di modifiche minori, già definite a livello federale dall'art. 11 cpv. 3 OPT.

¹² Iniziativa parlamentare generica presentata da Thomas Arn e confirmatari per una nuova procedura di approvazione delle schede di categoria dato aquisito del Piano direttore cantonale.

¹³ Cfr. rapporto 4921R del 20.11.2002 della Commissione speciale per la pianificazione del territorio concernente la procedura di ricorso contro la scheda di coordinamento 12.23.2.5 Nuova strada di circonvallazione Agno-Bioggio, punto 1.3, Rielaborazione, adattamento e aggiornamento del Piano direttore. La commissione indicava che le considerazioni contenute nel rapporto avrebbero dovuto portare ad una più efficace gestione delle modifiche del Piano direttore. Lo strumento dell'adattamento porta con sé una decisione formale ai sensi degli art. 18 e 19 LALPT, ogniqualvolta viene effettuata una modifica, indipendentemente dalla sua portata. Lo strumento dell'aggiornamento, da utilizzare per quei casi che non implicano modifiche sostanziali, permetterebbe uno snellimento della procedura, senza per questo sminuire la competenza del Gran Consiglio.

4. UN PROGETTO PER IL TICINO

4.1 Scenari del Ticino di domani

Da marzo a maggio 2005 il Consiglio di Stato aveva messo in consultazione il documento *Un progetto per il Ticino* concernente in particolare gli scenari di sviluppo e gli obiettivi pianificatori del Piano direttore.

L'analisi dell'evoluzione del territorio e la definizione dei problemi emergenti avevano portato all'elaborazione di due scenari, sia per il contesto nazionale e internazionale, sia per il contesto interno:

- uno scenario *tendenziale* (rischio), in cui i principali fenomeni che hanno caratterizzato lo sviluppo recente vengono estesi nel futuro evidenziandone i rischi potenziali;
- uno scenario *alternativo* o *auspicabile* (opportunità), nel quale interventi attivi a diversi livelli permetterebbero di incentivare uno sviluppo più equilibrato e correggere le tendenze negative.

Per il contesto nazionale e internazionale, il rischio dell'esclusione era rappresentato dallo scenario *Corridoio* o *Doppia periferia*, mentre l'opportunità dell'integrazione era rappresentata dallo scenario *Tra Alpi e pianura*.

Figura 1: Scenario Corridoio o Doppia periferia

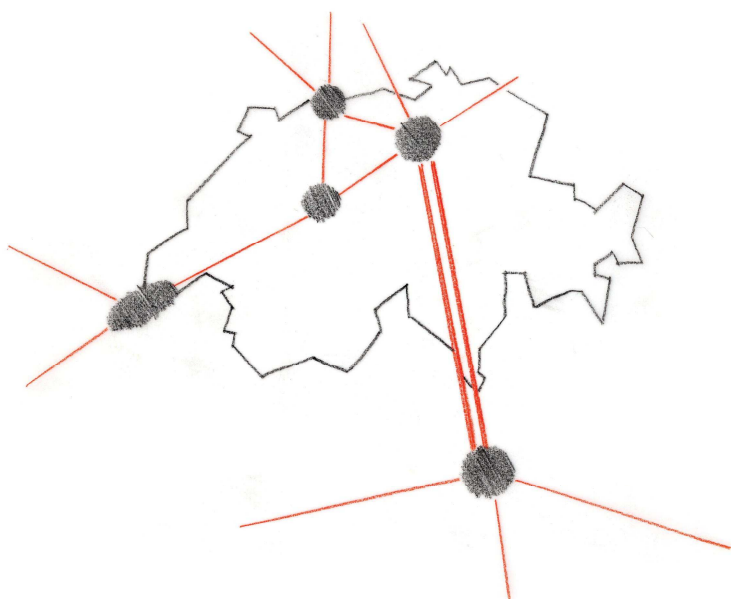
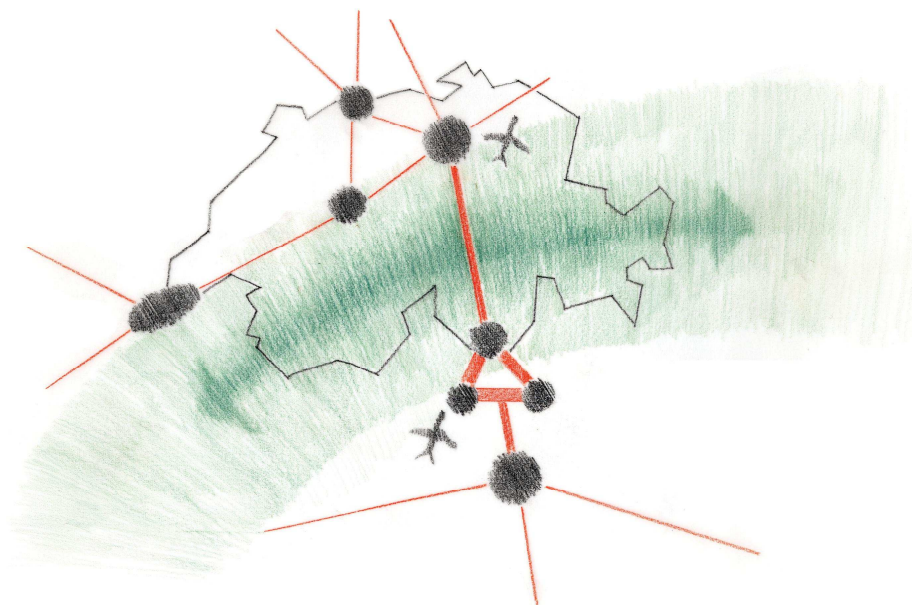


Figura 2: Scenario Tra Alpi e pianura



Per il contesto interno, il rischio del Ticino come regione a due velocità era rappresentato dallo scenario *Concentrazione*, mentre l'opportunità dell'equilibrio era rappresentata dallo scenario *Coesione*.

Figura 3: Scenario Concentrazione

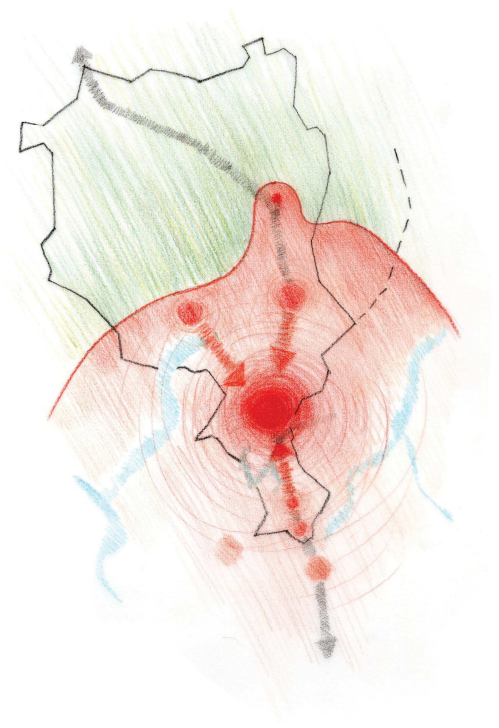
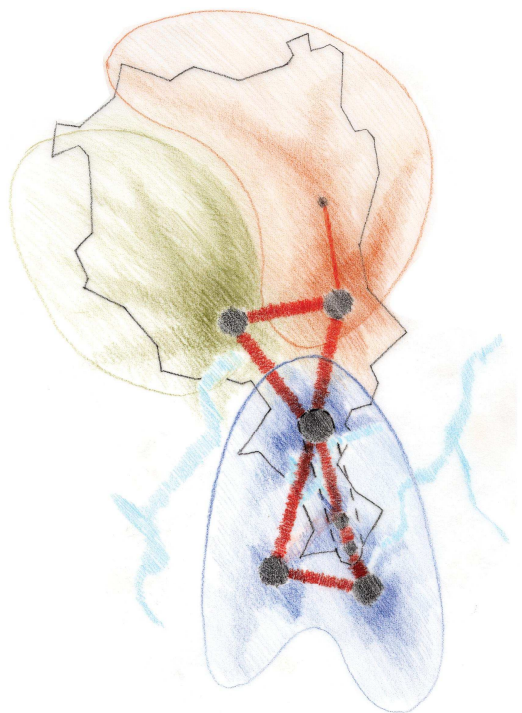


Figura 4: Scenario Coesione



La nuova struttura del Piano direttore

Il progetto di revisione del Piano direttore metteva l'accento sulla riscoperta dei valori del territorio, dei suoi potenziali e dei suoi limiti e definiva le seguenti linee d'azione:

- l'aggiornamento del Modello territoriale sulla base degli scenari auspicabili;
- la riorganizzazione delle politiche settoriali in 4 ambiti tematici;
- la riduzione del numero di obiettivi pianificatori;
- l'adeguamento degli strumenti operativi (schede di coordinamento e rappresentazioni grafiche);
- il monitoraggio dello sviluppo territoriale e la verifica del raggiungimento degli obiettivi attraverso l'Osservatorio dello sviluppo territoriale.

4.2 Risultati della consultazione

Il progetto è stato rielaborato sulla base dei risultati della consultazione, di 7 forum regionali e tematici e del completamento degli studi di base. Il *Rapporto sulla consultazione* indica i temi principali che hanno generato critiche e osservazioni e anticipa gli elementi che hanno portato alla definizione del concetto di *Città-Ticino*.

In particolare sono trattati:

- la relazione tra scenari e modello territoriale (l'elaborazione di scenari permette di immaginare e possibilmente anticipare misure e politiche in grado di orientare l'evoluzione verso sviluppi auspicati);
- l'evoluzione della *città-regione*;

- la situazione del progetto AlpTransit (lo sviluppo dei grandi progetti ferroviari, il concetto d'esercizio, le stazioni AlpTransit, la linea di montagna del Gottardo, il prolungamento a sud);
- il rapporto tra agglomerati e spazio rurale (gli spazi funzionali, la mobilità pendolare, l'offerta di servizi nelle valli, l'importanza della politica regionale);
- i tre livelli della gerarchia urbana, le misure per sostenere le centralità nelle valli, le specializzazioni dei 4 agglomerati.

Critiche sulla genericità degli obiettivi

Sono invece state considerate solo parzialmente (o indirettamente, attraverso i 13 progetti di schede strategiche) le critiche concernenti la genericità degli obiettivi, la necessità di ridurli e concretizzarli e l'opportunità di meglio definire le priorità. Esse provengono in particolare dai partiti¹⁴, in generale i più critici nell'ambito della consultazione.

4.3 Considerazioni particolari

Rispetto al progetto della consultazione, la documentazione ora a disposizione (*Rapporto esplicativo, Nuove schede di PD*, studi di base) è decisamente più completa. Essa contiene tutti gli elementi necessari per decidere gli obiettivi pianificatori e concentrare quindi il lavoro sugli strumenti operativi. Le osservazioni presentate nell'ambito della consultazione dovranno essere opportunamente considerate anche nell'elaborazione delle schede di coordinamento.

Il fenomeno della metropolizzazione, che ha caratterizzato l'evoluzione territoriale del Cantone negli ultimi 15 anni è evidente e incontestabile; al di là della connotazione positiva che suscita ancora il termine di *città-regione*, è importante marcare il cambiamento.

Il numero di obiettivi è relativo; un'ulteriore drastica riduzione andrebbe probabilmente a scapito della chiarezza dei concetti. Più importante è invece mettere in risalto le relazioni tra i singoli obiettivi, come suggerito da alcune prese di posizione¹⁵.

¹⁴ Per il PPD la riduzione delle 13 politiche settoriali a 4 ambiti assomiglia più a un'operazione di *lifting* che a una reale semplificazione. Si pongono degli obiettivi generali senza indicare come possano essere tradotti nella pratica sul territorio. L'esercizio di ridurre gli obiettivi pianificatori cantonali da oltre 100 a 35 sembra essere riuscito solo a livello numerico, poiché si è tradotto globalmente in una sorta d'esercizio di stile.

Per il PLRT bisogna puntare al massimo su 5 scelte strategiche. Al centro deve esserci l'attività dell'uomo, inserita in una visione di sviluppo sostenibile. Il paesaggio è una componente, non il perno attorno al quale ruotano tutte le altre. Non si dovrà dimenticare la vocazione del Ticino quale piattaforma di servizi. La residenza di qualità deve essere un obiettivo per ogni tipo di abitazione: si deve assicurare una buona qualità di vita sia nelle zone residenziali estensive, sia in quelle intensive.

Per il PS gli obiettivi sono presentati molto genericamente. Manca un'indicazione di priorità. Per primi dovrebbero essere perseguiti attivamente i seguenti obiettivi: frenare la dispersione edilizia e promuovere lo sviluppo all'interno delle zone già edificate; coordinare la gestione delle zone industriali a livello regionale; favorire uno sviluppo degli insediamenti incentrato sulla rete dei trasporti pubblici; individuare le aree strategiche per lo sviluppo economico; rafforzare agglomerati e incentivare la loro funzionalità; vitalizzare i centri urbani; mantenere e rendere accessibili ampi spazi verdi; mantenere una sufficiente superficie agricola e promuovere un'adeguata struttura aziendale; difendere il paesaggio e ridurre carichi ambientali.

¹⁵ Per la Federlegno, sarebbe utile proporre una visualizzazione della matrice di interconnessioni tra gli obiettivi dei 4 ambiti. La Società ticinese di scienze naturali si sarebbe aspettata un accenno alla trasversalità degli obiettivi all'interno e tra i 4 ambiti, evidenziando opportunità e conflitti insiti nel loro perseguimento. L'intento iniziale di voler riunire sotto aree tematiche omogenee i diversi obiettivi non trova poi paradossalmente un seguito nello sviluppo dei contenuti delle stesse.

5. RAPPORTO SULLO SVILUPPO TERRITORIALE 2005

5.1 Contenuto del rapporto

Al termine della procedura cantonale, gli obiettivi pianificatori cantonali devono essere sottoposti al Consiglio federale per approvazione. È pertanto importante che i nuovi obiettivi siano in sintonia (o, se del caso, evidenzino e affrontino gli eventuali contrasti) con gli indirizzi della Confederazione e con la politica territoriale nazionale in generale.

Il documento di riferimento è costituito dal *Rapporto sullo sviluppo territoriale 2005*, messo in consultazione dall'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) nel marzo 2005, alcune settimane dopo *Un progetto per il Ticino*.

Il rapporto è suddiviso in 5 parti:

- un'analisi della situazione con le principali tendenze dello sviluppo territoriale;
- un'interpretazione del concetto di sviluppo sostenibile applicato al territorio;
- quattro scenari di una Svizzera possibile nell'anno 2030;
- un progetto territoriale che indirizza la Svizzera verso uno sviluppo sostenibile e equilibrato;
- le misure di attuazione.

I risultati della consultazione

Nel maggio 2006 sono stati pubblicati i risultati della consultazione¹⁶. In funzione dell'esame degli obiettivi pianificatori cantonali è interessante rilevare alcune delle conclusioni a cui è giunto l'ARE:

- l'analisi della situazione avrebbe dovuto accordare maggior importanza all'evoluzione futura della popolazione, alla sua ripartizione spaziale e al processo d'invecchiamento (gli anziani, sempre più numerosi, hanno altre esigenze in materia di alloggio, servizi e mobilità) e ai mutamenti climatici;
- il principio di uno sviluppo sostenibile del territorio e la sua messa in pratica con l'aiuto di criteri e indicatori sono largamente condivisi; tuttavia non c'è un consenso su criteri e indicatori da considerare;
- la contrapposizione città/campagna è ben radicata; il superamento di questo divario è essenziale per una reale attuazione dei principi dello sviluppo sostenibile; bisogna mostrare che i diversi territori sono complementari e svilupparli in funzione delle rispettive potenzialità e vocazioni;
- i progetti d'agglomerato sono incontestati; gli agglomerati hanno anticipato l'esigenza di disporre di questo strumento per poter beneficiare di aiuti nell'ambito del traffico d'agglomerato; altri temi come la cultura e l'integrazione dovrebbero emergere nei prossimi anni;
- il progetto territoriale è stato concepito su criteri funzionali e non paesaggistici, ciò che costituisce una debolezza; all'istituto federale di ricerca WSL sarà affidato un mandato per fornire delle basi in modo da poter integrare, sia per gli spazi urbani sia per gli spazi rurali, il tema del paesaggio in un futuro progetto territoriale;
- l'idea di un progetto territoriale è condivisa; la necessità di poter far riferimento ad un'immagine di sviluppo territoriale del paese, associata a strategie d'attuazione, è largamente sostenuta;
- le opinioni sulle misure d'attuazione divergono fortemente; le prese di posizione possono essere classificate su un doppio asse centralizzazione/decentralizzazione e regolamentazione/promozione.

¹⁶ Rapport 2005 sur le développement territorial: Resultats de la consultation (disponibile in tedesco e francese).

5.2 Sviluppo sostenibile applicato al territorio

L'accostamento di sviluppo sostenibile e sviluppo competitivo, già oggetto di discussioni e spiegazioni nell'ambito del *Rapporto sugli indirizzi*¹⁷, ha sollevato critiche e richiesto interpretazioni anche nella consultazione di *Un progetto per il Ticino*. Affinché questi concetti generali possano essere resi operativi nell'ambito dello sviluppo territoriale, occorre definire criteri concreti e misurabili.

Alcuni principi fondamentali della pianificazione del territorio

Il rapporto sullo sviluppo territoriale propone un'interpretazione dello sviluppo sostenibile applicato al territorio con riferimenti concreti. Quale premessa, l'ARE ricorda comunque alcuni principi fondamentali della pianificazione del territorio:

- in Svizzera la pianificazione del territorio poggia su basi democratiche,
- le decisioni vengono prese applicando in modo coerente il principio di sussidiarietà¹⁸,
- la Confederazione protegge la proprietà privata,
- la Confederazione garantisce la libertà di domicilio¹⁹.

Criteri per uno sviluppo sostenibile del territorio

Per l'ARE, uno sviluppo territoriale sostenibile presuppone l'adempimento di una serie di criteri; i principali sono:

- per la dimensione economica: l'organizzazione del territorio e la crescita economica; l'accessibilità; i costi di urbanizzazione;
- per la dimensione sociale: lo sviluppo delle regioni rurali e periferiche; la salute della popolazione; la qualità di vita;
- per la dimensione ambientale: l'organizzazione del territorio e la mobilità; la disponibilità di risorse naturali non rinnovabili; lo sfruttamento ottimale del parco immobiliare esistente.

Il rapporto esplicita questi criteri, definisce degli indicatori e indica la tendenza auspicata. Se sul principio c'è consenso, la scelta di criteri e indicatori non fa l'unanimità. Per questo motivo, nel rapporto sulla consultazione, l'ARE precisa esplicitamente che qualsiasi ulteriore lavoro con Cantoni, Città e Comuni/Regioni dovrà imperativamente iniziare dalla definizione di un quadro di riferimento comune dello sviluppo sostenibile del territorio.

5.3 Progetto territoriale: una Svizzera dinamica e solidale

L'obiettivo del progetto territoriale proposto dall'ARE è di creare una Svizzera dinamica e solidale, forte dal profilo economico ma anche attenta a ripartire la propria ricchezza fra tutte le parti del Paese.

¹⁷ La conclusione del Rapporto sugli indirizzi è che lo sviluppo sostenibile e competitivo richiede quattro condizioni:

- conciliare le tre dimensioni (sociale, economica e ambientale), in modo che non si sviluppino una a scapito dell'altra;
- sapersi collocare in maniera specifica nel contesto internazionale, creando nuovi valori aggiunti;
- essere in grado di mantenere all'interno del territorio il massimo del valore aggiunto creato;
- fondarsi su progetti e iniziative che diano garanzia di continuità nel tempo.

¹⁸ Il principio di sussidiarietà prevede di non assegnare a livelli superiori di governo quei compiti che possono essere svolti altrettanto bene dal livello inferiore (Cantoni, Comuni, ma anche regioni e agglomerati).

¹⁹ L'applicazione di questi principi avviene nell'ambito della legislazione esistente. Ciò significa, ad esempio, che la libertà di domicilio non consente di costruire ovunque una casa.

La visione di una Svizzera policentrica

La concezione generale del progetto è riassunta attraverso alcune opzioni strategiche di base che concernono:

- le relazioni esterne,
- un sistema metropolitano e urbano,
- i sistemi urbani strategici,
- i centri turistici alpini,
- i centri rurali e i borghi.

La parte essenziale dello sviluppo dovrebbe concentrarsi in questo sistema di centri di grandi, medie e piccole dimensioni.

La visione che viene proposta è quella di una Svizzera policentrica, con diverse reti di località di varia importanza separate fra di loro da spazi rurali e naturali. L'orientamento preconizzato di un'urbanizzazione centripeta cerca di evitare un'espansione urbana che potrebbe portare ad una fusione delle metropoli di Zurigo, Basilea e Berna.

Questa visione di sviluppo sostenibile dovrebbe indirizzare le politiche settoriali e, in particolare, quelle relative ai trasporti e ad altre infrastrutture (sanità, formazione, cultura, ecc.).

Strategie generali e strategie territoriali

Il progetto è ulteriormente elaborato sulla base di strategie generali e di strategie territoriali. Le strategie generali, che concernono tutto il territorio nazionale, riguardano:

- l'integrazione spaziale nell'Europa, con il raccordo alle linee ferroviarie ad alta velocità, la partecipazione a progetti territoriali europei, ...;
- il contributo allo sviluppo economico, con lo sviluppo del tessuto esistente, la messa a disposizione di siti adatti all'insediamento di imprese, il rafforzamento della politica degli agglomerati, ...;
- l'utilizzazione misurata del suolo e degli insediamenti, con quattro settori prioritari (richiesta di abitazioni, edifici industriali e commerciali, urbanizzazione centripeta e residenze secondarie);
- il miglioramento della qualità dello spazio urbano, con zone di mobilità lenta, luoghi di comunicazione e d'incontro, di scambi, di socializzazione, d'identità e di cultura
- il coordinamento dell'urbanizzazione e della mobilità, con la priorità all'urbanizzazione di settori ben integrati nella rete dei trasporti pubblici, l'aumento della densità dei quartieri vicino alle stazioni, una miglior gestione dei posteggi in città, ...;
- il rafforzamento del paesaggio, con strategie adatte ai diversi tipi di paesaggio;
- protezione contro i pericoli naturali, con un approccio basato sulla valutazione dei rischi, misure di pianificazione territoriale e di prevenzione tecnica, biologica e edificatoria.

Le strategie territoriali concernono invece aree particolari come gli spazi urbani, gli spazi rurali e lo spazio alpino.

5.4 Sistema metropolitano e urbano

La Svizzera metropolitana e urbana è organizzata in una doppia rete:

- la prima formata dalle metropoli di Zurigo, Ginevra-Losanna, Basilea, Berna e Ticino;
- la seconda composta dalle loro città e dai loro agglomerati, in parte internazionali (ogni metropoli è policentrica al suo interno).

Le altre città non metropolitane dovrebbero invece organizzarsi in sistemi strategici aperti e legati in qualche modo alle metropoli (ad es.: Aarau-Olten-Bienne-Neuchâtel; Lucerna-Zugo; ...).

Per quanto riguarda le cinque metropoli, il progetto mette l'accento sul mantenimento della competitività, sul rafforzamento della rete di collegamento tra queste metropoli e sulla

governabilità. Per ogni metropoli vengono indicate le principali sfide da affrontare; in quest'ambito per la *metropoli Ticino* sono indicate le tre seguenti sfide:

- è necessario rafforzare la collaborazione in seno alla Regio insubrica;
- bisogna migliorare i collegamenti con il Nord Italia (traffico d'agglomerato, vie d'accesso ad AlpTransit);
- dev'essere rafforzata la collaborazione fra Lugano, Bellinzona, Chiasso/Mendrisio e Locarno.

Nell'ambito della consultazione sul *Rapporto 2005* la questione delle metropoli ha suscitato diversi interrogativi. Le collaborazioni metropolitane possono riguardare perimetri diversi a seconda del tipo di collaborazione; è necessario fissare o istituzionalizzare dei perimetri metropolitani? In Svizzera si possono identificare metropoli dal peso equivalente? Quali sono i punti forti da far valere sulla scala internazionale? Quali politiche pubbliche sono necessarie nel campo della formazione e della ricerca, delle infrastrutture sanitarie, della cultura?

In quanto al numero di metropoli, parecchi ritengono che in Svizzera possono essere riconosciute al massimo tre metropoli: Zurigo, Basilea e Ginevra-Losanna. Né il Ticino, né Berna costituiscono un'area metropolitana economica; il Ticino fa parte dell'area metropolitana di Milano.

5.5 Misure di attuazione

Uno sviluppo più sostenibile del territorio richiede un'azione comune e armonizzata degli attori pubblici e privati. Per questo motivo, secondo l'ARE, occorre:

- intensificare la collaborazione a tutti i livelli,
- rendere le politiche settoriali più coerenti,
- usare strumenti economici e finanziari,
- procedere ad alcune modifiche legislative.

Collaborazione

Oggi i Comuni e i Cantoni sono troppo spesso in competizione fra loro per ospitare i migliori contribuenti, un'impresa, un centro commerciale, ecc. Un minimo di concorrenza territoriale è sano e auspicabile, ma occorre trovare un giusto equilibrio fra competizione e complementarità.

Alcuni meccanismi esistono (Conferenza tripartita sugli agglomerati, Regioni di montagna), ma finora non è mai stato affrontato il tema dell'urbanizzazione e ci si è preoccupati troppo poco dei meccanismi di compensazione.

Per quanto riguarda l'urbanizzazione, è necessario conferire un ruolo alla Confederazione, armonizzare e rafforzare i piani direttori cantonali in materia, incitare la collaborazione intercomunale, trovare soluzioni in ambito internazionale. Quanto ai meccanismi di compensazione, bisogna cercare di far coincidere il più possibile la cerchia di coloro che beneficiano di una prestazione con quella che li finanzia.

Politiche settoriali

Molte politiche settoriali (agricoltura, trasporti, ambiente, alloggio, politica regionale, turismo, ...) hanno un impatto, sovente considerevole, sul territorio. Spesso sono mal coordinate o contraddittorie. Uno degli obiettivi della politica territoriale deve essere quello di renderle più coerenti.

A livello federale, l'ARE ritiene necessario rafforzare le competenze della Conferenza della Confederazione sull'assetto territoriale²⁰ (CAT) e, laddove non esistono, creare conferenze

²⁰ Cfr. ordinanza concernente il coordinamento dei compiti della Confederazione nell'ambito della politica d'assetto del territorio, art. 6-8. Nella CAT sono rappresentate tutte le unità amministrative alle quali è affidato l'adempimento di compiti rilevanti per l'assetto del territorio; i membri sono nominati dalle unità amministrative stesse e devono poterle rappresentare in modo pressoché vincolante. Tra i compiti della CAT figurano: la discussione di questioni fondamentali; l'informazione, il coordinamento e la pianificazione interni alla Confederazione; il coordinamento degli interessi di

analoghe a livello dei Cantoni. Inoltre propone di adottare approcci tripartitici (Confederazione, Cantoni, Città e Comuni) anche a livello tecnico e di sviluppare una cultura professionale interdisciplinare (rafforzare il lavoro di gruppo al di là delle divisioni amministrative).

Accanto agli aspetti formali, è necessario mirare anche ad un'armonizzazione materiale di diverse politiche. A livello federale occorre in particolare rafforzare il coordinamento tra pianificazione territoriale e tutela dell'ambiente (in particolare inquinamento fonico e atmosferico), agricoltura, politica regionale e trasporti.

Strumenti economici e finanziari

La politica territoriale dovrebbe beneficiare di mezzi finanziari molto più consistenti rispetto a quelli odierni. Se la politica degli agglomerati si è sviluppata in pochi anni, lo si deve all'importanza strategica di questi territori ma anche al fatto che la Confederazione ha intrapreso una serie di iniziative sostenendo progetti innovativi (progetti modello).

In Francia e nei Paesi Bassi la politica territoriale dispone di mezzi finanziari considerevoli. Anche l'Unione europea interviene con programmi importanti. Secondo l'ARE, se non prendiamo coscienza dell'importanza di questo tema, la Svizzera corre il rischio di perdere terreno in materia di attrattiva e quindi di sviluppo economico.

Questi mezzi dovrebbero permettere di prolungare le esperienze positive maturate con i progetti modello negli agglomerati. Le iniziative dovrebbero essere estese anche ad altri territori e gestite sotto forma di concorso (così solo le iniziative più meritevoli potranno beneficiare di un sostegno). Il sostegno dovrebbe coprire fino al 50% dei costi.

Modifiche legislative

Le modifiche legislative indicate nel rapporto sono nel frattempo state approvate dal parlamento nella sessione autunnale 2006 (fondo infrastrutturale per il traffico d'agglomerato e la rete delle strade nazionali, nuova politica regionale, modifica della legge sulla protezione della natura e del paesaggio per la creazione di parchi naturali) o sono attualmente all'esame (politica agricola).

5.6 Considerazioni particolari

Anche se il rapporto ARE e il progetto cantonale del 2005 sono stati allestiti parallelamente, senza un coordinamento specifico, si può senz'altro affermare che il Modello territoriale del Cantone è compatibile con il progetto territoriale della Confederazione. In funzione degli obiettivi pianificatori cantonali vale comunque la pena di evidenziare alcuni aspetti particolari.

Evoluzione demografica, invecchiamento della popolazione

Il tema dell'evoluzione demografica e dell'invecchiamento della popolazione è emerso anche nella consultazione cantonale. Tra venti anni è pensabile che suburbanizzazione e periurbanizzazione vengano controbilanciate da una tendenza delle persone anziane a riavvicinarsi alla città; se la tendenza alla concentrazione dei servizi pubblici e della distribuzione di beni alimentari dovesse continuare, è probabile che solo in ambiente urbano le persone anziane potranno trovare i servizi che loro servono²¹. D'altra parte c'è anche il rischio che le persone anziane vengano espulse verso le regioni periferiche dalla dinamica dei prezzi dell'alloggio.

L'obiettivo di migliorare la qualità di vita deve considerare tutte le categorie sociali. È pertanto importante considerare anche l'accesso della popolazione anziana all'alloggio, ai servizi e alla mobilità.

Agglomerati

Il 75% della popolazione svizzera vive nelle aree urbane e negli agglomerati. Città e Comuni degli agglomerati sono all'origine di importanti impulsi economici, sociali, culturali e politici. Il processo di urbanizzazione esercita tuttavia una pressione sempre crescente sui territori urbani ed è affiancato

Confederazione e Cantoni; l'acquisizione di basi per il coordinamento. La CAT è diretta dall'ARE e dal Segretariato di Stato dell'economia (SECO).

²¹ È quanto sostiene la Commissione regionale dei trasporti del Luganese.

da diversi inconvenienti: aumento del traffico e dell'inquinamento, problemi sociali e di deficit pubblico. Le città, esposte a questi problemi che rimettono in questione l'attrattiva delle aree urbane e la qualità di vita degli abitanti, non riescono da sole ad affrontare tutte le difficoltà; le sfide che sono chiamate ad affrontare superano spesso le loro competenze specifiche, come pure i mezzi a loro disposizione.

Con l'approvazione, nel 2001, del *Rapporto sulla politica degli agglomerati* la Confederazione ha adottato una politica d'incentivazione più mirata per integrare maggiormente la problematica degli agglomerati nelle politiche settoriali e promuovere la realizzazione di progetti innovativi. L'obiettivo fondamentale è la salvaguardia della competitività degli agglomerati, mantenendo e migliorando tuttavia la qualità di vita degli abitanti. La Confederazione fornisce un sostegno tecnico e finanziario a progetti modello innovativi promossi dai Comuni o dalle Città e dai Cantoni. Viste le esperienze positive con una prima serie di progetti modello della politica degli agglomerati²², l'ARE ha deciso di utilizzare questo strumento in modo più ampio²³.

A livello federale, la politica degli agglomerati si sta dunque imponendo come motore di dinamismo economico e di riqualifica urbana. L'applicazione concreta implica comunque un processo di apprendimento a tutti i livelli.

Finanziamento dei trasporti d'agglomerato

Il Fondo infrastrutturale per il traffico d'agglomerato e la rete delle strade nazionali, dotato di 20,8 miliardi di franchi sull'arco dei prossimi 20 anni, prevede 6 miliardi di franchi per i contributi federali ai trasporti pubblici e privati negli agglomerati. I contributi della Confederazione non sono concessi a singoli progetti, bensì a programmi – denominati *progetto d'agglomerato* – che riuniscono i provvedimenti concernenti le infrastrutture per i trasporti negli agglomerati dell'area interessata.

I contributi vengono corrisposti per investimenti in infrastrutture stradali e ferroviarie ubicate all'interno di città o agglomerati che serviranno al miglioramento del sistema dei trasporti. Fanno parte di queste infrastrutture: le ferrovie del traffico locale e regionale (tram e ferrovie urbane, reti celeri regionali); misure a favore dei trasporti pubblici su gomma e per il traffico lento; provvedimenti nell'ambito della mobilità combinata e per il miglioramento dell'intermodalità tra i vettori di trasporto; strade di alleggerimento del traffico e di circonvallazione.

Il progetto d'agglomerato è uno strumento di pianificazione che permette di coordinare le tematiche multidisciplinari all'interno di un agglomerato. Il progetto si basa sulla collaborazione orizzontale (tra i vari partner all'interno dell'agglomerato) e su quella verticale (Confederazione-Cantone-agglomerato) e mira a garantire il coordinamento e l'attuazione dei progetti all'interno degli agglomerati.

I concetti d'organizzazione territoriale²⁴ elaborati nell'ambito dei piani regionali dei trasporti costituiscono una buona base per l'allestimento di progetti d'agglomerato.

Quadro di riferimento dello sviluppo sostenibile del territorio

L'ARE ha indicato che qualsiasi ulteriore lavoro sullo sviluppo sostenibile del territorio dovrà iniziare dalla definizione di un quadro di riferimento comune. Va comunque rilevato che, in questi ultimi anni, l'utilizzo di criteri e indicatori per il monitoraggio, l'analisi ed il controllo si è già largamente diffuso. L'Ufficio federale di statistica ha realizzato il sistema di misurazione MONET per osservare lo sviluppo sostenibile in generale. L'ARE ha avviato dei progetti per il monitoraggio dello sviluppo degli agglomerati, dello spazio rurale, del paesaggio e della pianificazione direttrice.

Nell'ambito dei programmi d'agglomerato, parte trasporti e insediamento, l'ARE ha allestito uno studio comparativo degli agglomerati²⁵. Come già rilevato in un rapporto della commissione²⁶, tra i

²² ARE e SECO hanno sostenuto 31 progetti modello, tra i quali il progetto *Rafforzare l'agglomerato di Lugano con un nuovo asse di trasporto*.

²³ Per i prossimi anni saranno sostenuti dei progetti innovativi con il titolo *Progetti modello Sviluppo sostenibile del territorio* nel campo della politica degli agglomerati, sviluppo sostenibile degli insediamenti e sinergie nello spazio rurale. Le candidature di progetto per il primo bando vanno inoltrate entro il 30 aprile 2007; all'inizio del 2008 vi sarà un secondo bando.

²⁴ I concetti d'organizzazione territoriale dell'agglomerato luganese (scheda di coordinamento 10.4) e del Mendrisiotto e del Basso Ceresio (scheda di coordinamento 10.5) sono già inseriti nel Piano direttore; i concetti d'organizzazione territoriale del Locarnese e del Bellinzonese sono in elaborazione.

9 maggiori agglomerati svizzeri, Lugano presenta il profilo più problematico nella relazione tra trasporti e territorio. Anche Locarno, tra i medi agglomerati, e Bellinzona e Chiasso-Mendrisio, tra i piccoli agglomerati, presentano un profilo negativo, in particolare per quanto riguarda il tasso di motorizzazione, la ripartizione modale del traffico pendolare, gli incidenti della circolazione,...

In relazione ai contributi finanziari della Confederazione nell'ambito del Fondo infrastrutturale è importante disporre di dati attuali ed attendibili. Nel rapporto indicato era già stato sottolineato che, da una parte, la situazione rilevata dallo studio comparativo dell'ARE per i quattro agglomerati ticinesi evidenzia la necessità e l'urgenza d'intervenire nel campo dei trasporti e dello sviluppo territoriale; d'altra parte, richiede però anche un maggior impegno nel dimostrare l'efficacia delle misure proposte sull'insieme dell'agglomerato.

La scelta dei criteri e degli indicatori dell'Osservatorio dello sviluppo territoriale non dovrà essere fine a se stessa, ma dovrà considerare anche questi aspetti strategici.

Sviluppo di una cultura professionale interdisciplinare

Come rilevato a livello federale, anche a livello cantonale le politiche settoriali sono sovente mal coordinate o contraddittorie. Lo scorso anno il Presidente del Gran Consiglio ha denunciato la *progressiva, sistematica e dilagante burocratizzazione dei rapporti tra Cantone, Comune e cittadini* che rischia di svilire il ruolo della politica ed intaccare i rapporti tra i livelli istituzionali. In particolare si riferiva ai sempre più frequenti casi in cui un progetto è soggetto al fuoco incrociato dei diversi servizi dell'amministrazione. Nella loro ottica settoriale, essi esaminano la materia in modo corretto, ma – rispetto a solo 10 anni fa – non cercano più di trovare soluzioni ai problemi messi sul tappeto; la risposta è spesso negativa o condizionata da una miriade di clausole e vincoli. *Non c'è da meravigliarsi che in una simile situazione si creino le condizioni affinché faccia capolino un comportamento inaccettabile: chi più sbraita ed ha potere contrattuale ottiene risposte adeguate*²⁷.

L'obiettivo di sviluppare una cultura professionale interdisciplinare (rafforzare il lavoro di gruppo al di là delle divisioni amministrative) dovrà essere perseguito anche a livello cantonale.

Strategia dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale

Dalla sua costituzione, nel 2000, l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) ha decisamente assunto una funzione di guida sul piano strategico, in particolare per quanto riguarda la politica dell'ordinamento del territorio, la politica globale dei trasporti e gli aspetti inerenti all'interazione fra sviluppo territoriale e trasporti²⁸.

È importante che questi impulsi vengano recepiti a livello cantonale e trasmessi tempestivamente anche a livello regionale e locale.

²⁵ Cfr. Transports et territoire, Etude comparative des agglomérations, ARE, novembre 2004; Complément: Comparaison graphique des moyennes et petites agglomérations, gennaio 2005.

²⁶ Rapporto 5753R del 28.9.2006 della Commissione speciale per la pianificazione del territorio sulla mozione 30 maggio 2005 presentata da Francesco Maggi e confirmatari a favore del rilancio del tram a Lugano.

²⁷ Cfr. seduta del Gran Consiglio dell'8.5.2006, discorso di Bruno Lepori in occasione dell'elezione a presidente.

²⁸ L'ARE è il risultato di una riorganizzazione che ha riunito l'Ufficio federale della pianificazione del territorio e i servizi che si occupavano del coordinamento dei trasporti, dello sviluppo sostenibile e della Convenzione delle Alpi. Esso intende fornire un contributo sostanziale a uno sviluppo sostenibile del territorio della Svizzera e delle sue differenti regioni, contribuendo al raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- miglioramento della qualità di vita della popolazione,
- sviluppo sostenibile degli agglomerati urbani e delle aree rurali,
- mantenimento degli spazi aperti, dei paesaggi di particolare bellezza e della biodiversità,
- incentivazione del traffico lento e dei trasporti pubblici nel quadro di una politica dei trasporti globale,
- sviluppo equilibrato di tutte le regioni del Paese,
- integrazione della politica svizzera in materia di sviluppo territoriale nel contesto europeo.

A tale scopo promuove l'elaborazione e l'utilizzazione di basi giuridiche, piani, rapporti, opuscoli informativi, strumenti economici, analisi, modelli ecc.

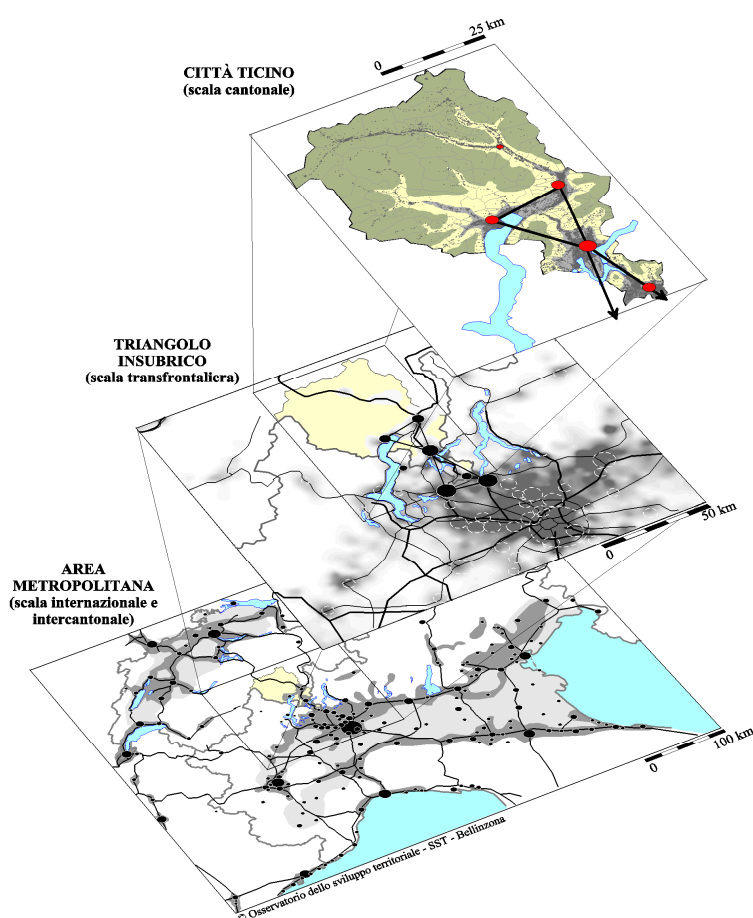
6. MODELLO TERRITORIALE

6.1 Scale di riferimento

Il modello territoriale risultante dalla rielaborazione del progetto è articolato su tre scale:

- la scala internazionale e nazionale, dove il Ticino è uno spazio urbano direttamente coinvolto nelle relazioni tra le aree metropolitane di Milano e Zurigo e anche uno spazio alpino attraversato da importanti infrastrutture di trasporto;
- la scala della Regione insubrica, che evidenzia un notevole incremento delle relazioni transfrontaliere, in particolare tra il Sottoceneri e le aree di Como e Varese;
- la scala cantonale, che evidenzia la complessità del nostro territorio, formato da un'articolazione di agglomerati urbani e aree montane, aree dinamiche e aree in declino, in cui le politiche territoriali dovranno trovare forme più efficaci di coordinamento.

Figura 5: Scale del Modello territoriale



6.2 Relazioni esterne

Per le relazioni esterne, il modello territoriale propone un'azione strutturata attorno a due assi²⁹:

1. Consolidare il ruolo del Cantone nelle dinamiche interne all'area nazionale,
 - rafforzando l'allacciamento del Ticino alla rete degli agglomerati svizzeri,

²⁹ Cfr. *L'organizzazione territoriale in Ticino*, punto 5.3.

- sviluppando collaborazioni con i Cantoni vicini, riconoscendo affinità e complementarità.
2. Rafforzare la posizione del Cantone nel contesto transfrontaliero e internazionale,
 - integrando il Ticino nelle dinamiche lombarde, valorizzando le nostre specificità,
 - consolidando il Triangolo insubrico, potenziando le relazioni e le collaborazioni con Como e Varese.

Questi indirizzi sono riassunti nell'obiettivo pianificatorio n. 8 (Rete delle città).

Rispetto al PD 90 c'è una maggiore attenzione alle relazioni di prossimità; esse vanno sostenute nell'ottica di evitare una dipendenza economica troppo marcata rispetto alle aree metropolitane di Milano e Zurigo.

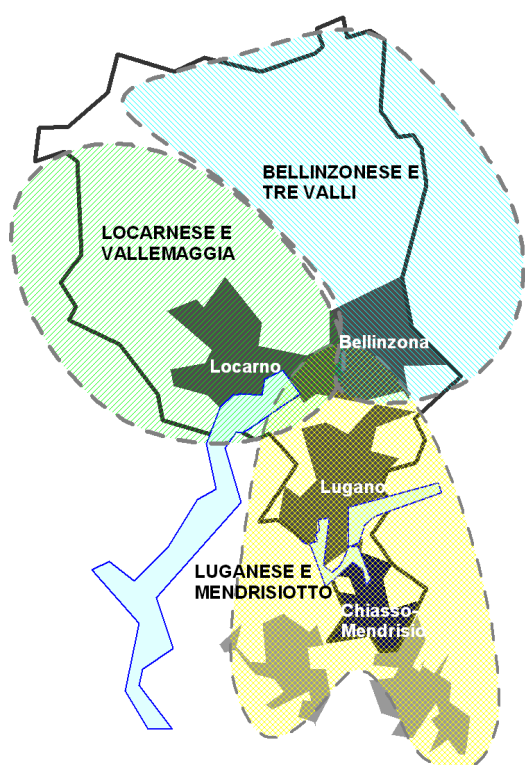
6.3 Relazioni interne

Per le relazioni interne, il modello territoriale poggia su tre assi³⁰:

1. La struttura della Città-Ticino suddivisa in tre aree e quattro agglomerati.
2. La gerarchia della centralità e i criteri per la sua attuazione.
3. La ponderazione degli obiettivi in funzione della diversa intensità dell'urbanizzazione del territorio cantonale.

Questi indirizzi sono riassunti in particolare nell'obiettivo pianificatorio n. 9 (Città-Ticino).

Figura 6: Suddivisione della Città-Ticino in tre aree e quattro agglomerati



³⁰ Cfr. *L'organizzazione territoriale in Ticino*, punto 5.4.

Oltre al riconoscimento del ruolo centrale dell'agglomerato di Lugano nello sviluppo territoriale cantonale, rispetto al PD 90 si possono rilevare le seguenti novità:

- in termini di relazioni funzionali, con l'aumento dei residenti e la stagnazione/diminuzione dei posti di lavoro, il Mendrisiotto è sempre più legato all'agglomerato di Lugano, dove si concentrano ricchezza, occupazione e funzioni direzionali nei servizi (in pratica i due agglomerati tendono a configurarsi come una sola area urbana);
- per le aree periferiche non sono più designati dei *sub-poli* ma vengono indicati criteri su cui sostenere queste centralità (la salvaguardia dei servizi e delle infrastrutture esistenti; la garanzia dell'offerta di servizi di base; la promozione di centri multifunzionali in aree circoscritte, al fine di evitare la dispersione e di minimizzare il numero di spostamenti per gli utenti);
- la classificazione delle aree funzionali³¹ è stata affinata suddividendo la *corona* in due categorie, il *suburbano*, con caratteristiche territoriali vicine al centro (per densità, infrastrutture, servizi, ...), e il *periurbano*, funzionalmente legato al centro (fa parte dell'agglomerato) ma essenzialmente residenziale; questa suddivisione permette una miglior ponderazione degli obiettivi in funzione della diversa intensità dell'urbanizzazione.

6.4 Considerazioni particolari

Il consolidamento del ruolo del Cantone nelle dinamiche interne alla Confederazione è estremamente importante, anche a livello politico. La storia recente ha mostrato che per ottenere qualcosa dal parlamento federale bisogna essere in grado di trovare alleanze a *geometria variabile* (con la Svizzera orientale per il Tribunale penale federale; con i Cantoni dell'asse del Gottardo per AlpTransit; con Zurigo e Ginevra per i progetti urgenti del Fondo infrastrutturale).

La maggiore attenzione alle relazioni di prossimità è condivisa. Nell'ambito del progetto *Porta Alpina* promosso dal Cantone dei Grigioni con i Cantoni Uri e Vallese il Ticino è stato coinvolto nel *Progetto territoriale San Gottardo*, che vuol cercare di dare nuovi impulsi economici alle regioni Tre Valli, Ursenen, Goms e Surselva. Al di là delle riserve che si possono avere sul progetto di stazione intermedia a Sedrun, bisogna riconoscere che questo lavoro rappresenta un'opportunità da sfruttare, in particolare in vista della concretizzazione della nuova politica regionale.

Le relazioni con Como e Varese sono principalmente imperniate sulla mobilità; non bisogna comunque dimenticare altri campi come la formazione, l'approvvigionamento di materiali inerti, ecc.

Per quanto concerne le relazioni interne, la suddivisione in aree e agglomerati e la definizione di criteri per le centralità delle regioni periferiche sono condivise; esse devono comunque fungere da riferimento anche nelle diverse politiche settoriali. La distinzione tra suburbano e periurbano è opportuna, perché è proprio in queste zone che, con un approccio il più possibile operativo, si dovrebbero ottenere i risultati più concreti e visibili.

³¹ Il PD 90 suddivideva il territorio cantonale in 4 zone funzionali: *centro*, *corona*, *retrotterra* e *montagna*.

7. AMBITI TEMATICI

I 31 Obiettivi pianificatori cantonali proposti dal Consiglio di Stato sono ripartiti su quattro ambiti, ognuno dei quali sarà accompagnato dalla rispettiva carta tematica³².

Gli ambiti tematici sono:

- il Patrimonio, che sottolinea le peculiarità e il valore delle componenti naturali, storiche, culturali e sociali; questi elementi sono essenziali per lo sviluppo socioeconomico e turistico del Cantone e costituiscono un fattore distintivo.
- la Rete urbana, che affronta l'organizzazione territoriale del Cantone; il tema centrale è il sostegno del carattere urbano e della funzionalità degli insediamenti;
- la Mobilità, che tratta le vie di comunicazione e la loro incidenza sulle modalità d'uso del territorio; la continua crescita della domanda di mobilità per motivi professionali, per acquisti, per lo svago, ecc. pone esigenze sempre più elevate alla gestione delle reti di comunicazione;
- la Vivibilità, che rappresenta la premessa affinché il Ticino rimanga interessante per la residenza e il turismo e attrattivo per lo sviluppo di nuove attività economiche; la qualità di vita è un aspetto essenziale per il futuro.

Proposte di modifiche della suddivisione tra gli ambiti

La nuova suddivisione permette un collegamento e un coordinamento più immediato tra le diverse politiche settoriali. La commissione ritiene comunque opportuno procedere ad alcune modifiche.

Patrimonio	Rete urbana	Mobilità	Vivibilità
1. Paesaggio	8. Rete delle città	18. Rete dei trasporti	25. Qualità di vita
2. Componenti naturali	9. Città Ticino	19. Trasporto pubblico	26. Inquinamento fonico
3. Turismo e svago	10. Spazio alpino	20. Complementarità e ripartizione modale	27. Acqua
4. Parchi naturali	11. Agglomerati	21. Rete ferroviaria	28. Bosco
5. Laghi	12. Uso del territorio	22. Sistema ferroviario regionale	29. Energia
6. Agricoltura	13. Poli di sviluppo	23. Rete delle strade nazionali	30. Materiali inerti
7. Parco del Piano di Magadino	14. Centri direzionali e logistico-produttivi	24. Collegamenti aerei	31. Telecomunicazioni
	15. Centri di vendita e del tempo libero		
	16. Spazi pubblici		
	17. Spazi verdi		

Per quanto riguarda la suddivisione tra gli ambiti si propone di:

- a) Spostare gli obiettivi Acqua e Bosco (27, 28) dall'ambito Vivibilità all'ambito Patrimonio.
- b) Spostare l'obiettivo Turismo e svago (3) dall'ambito Patrimonio all'ambito Vivibilità.

In questo modo, le politiche di gestione del territorio non urbanizzato vengono riunite in un unico ambito, sotto il cappello della politica del paesaggio, e l'ambito Vivibilità (il più eterogeneo) acquista maggior consistenza, considerando il turismo e lo svago in modo più ampio, anche se la specificità del territorio rimane indiscutibilmente l'attrattiva principale del Cantone³³.

³² Accanto alla nuova carta di base in scala 1:50'000 (suddivisa in 4 fogli), per ogni ambito è prevista una carta tematica in scala 1:150'000. Queste quattro carte tematiche avranno carattere informativo.

³³ Nella consultazione anche la Società ticinese di scienze naturali aveva osservato come fosse poco coerente riunire turismo e svago sotto la denominazione Patrimonio, assimilandoli a un bene da tutelare e da valorizzare alla stregua di corsi d'acqua, bosco, agricoltura e beni culturali; si genererebbe un'incongruenza di fondo tra la risorsa da tutelare, promuovere e valorizzare e la fruizione/sfruttamento della stessa da parte di una delle molte politiche settoriali di incidenza territoriale.

Modifiche degli obiettivi

Per quanto riguarda l'ambito Patrimonio si ritiene opportuno:

- c) Includere l'obiettivo Parco del Piano di Magadino (7) nell'obiettivo Parchi naturali (4). A livello di Piano direttore, il Parco del Piano di Magadino è già definito nella scheda di coordinamento A.8 del Piano comprensoriale del Piano di Magadino. Inoltre, il 19 dicembre 2006, il Consiglio di Stato ha già presentato il messaggio per l'allestimento del progetto e l'elaborazione del Piano di utilizzazione cantonale del Parco³⁴; esso è stato approvato dal Gran Consiglio il 22 marzo 2007.

Per quanto riguarda l'ambito Rete urbana si ritiene opportuno:

- d) Considerare l'obiettivo Centri direzionali e logistico-produttivi (14) nell'ambito degli obiettivi Città-Ticino, Agglomerati, Uso del territorio e Poli di sviluppo economico (9, 11, 12, 13); la promozione economica (Programma Copernico, Distretto Internazionale Logistico, nuova politica regionale,...) è parte integrante del sistema Città-Ticino.

Per quanto riguarda l'ambito Mobilità si ritiene opportuno:

- e) Riunire gli obiettivi Rete dei trasporti e Trasporto pubblico (18, 19) in un unico obiettivo che sostiene anche il progressivo trasferimento del trasporto di merci di transito dalla strada alla ferrovia.

Per quanto riguarda l'ambito Vivibilità si ritiene opportuno:

- f) Precisare e completare gli obiettivi Qualità di vita e Inquinamento fonico (25, 26) distinguendo chiaramente i temi legati alla *Salute e protezione dell'ambiente* (protezione del suolo, igiene dell'acqua, igiene dell'atmosfera, lotta contro i rumori, rifiuti, sostanze pericolose per l'ambiente,...) e alla *Sicurezza e pericoli naturali*.
- g) Introdurre un nuovo obiettivo *Qualità di vita*, legato alla qualità funzionale e sociale dei quartieri, alla disponibilità dei servizi nelle zone periferiche e di montagna e alla considerazione delle categorie sociali più deboli (bambini, anziani,...)³⁵.

Altre modifiche del testo di singoli obiettivi sono indicate al capitolo 12.

Di conseguenza gli obiettivi pianificatori cantonali passano da 31 a 29 e risultano così suddivisi:

Patrimonio	Rete urbana	Mobilità	Vivibilità
1. Paesaggio	8. Rete delle città	17. Rete dei trasporti	23. Salute e
2. Componenti naturali	9. Città-Ticino	18. Complementarità e ripartizione modale	Protezione dell'ambiente
3. Agricoltura	10. Spazio alpino	19. Rete ferroviaria	24. Sicurezza e
4. Bosco	11. Agglomerati	20. Sistema ferroviario regionale	Pericoli naturali
5. Acqua	12. Uso del territorio	21. Rete delle strade nazionali	25. Qualità di vita
6. Laghi	13. Poli di sviluppo	22. Collegamenti aerei	26. Turismo e svago
7. Parchi naturali	14. Centri di vendita e del tempo libero		27. Energia
	15. Spazi pubblici		28. Materiali inerti
	16. Spazi verdi		29. Telecomunicazioni

³⁴ Messaggio 5869 concernente la concessione di un credito di CHF 4'660'000.- per l'allestimento del progetto di massima del collegamento stradale del Locarnese (A2-A13) e delle relative misure compensatrici e di un credito di CHF 1'056'000.- per l'allestimento del progetto e l'elaborazione del PUC del Parco del Piano di Magadino.

³⁵ Nella consultazione questi aspetti sono stati sollevati in diverse forme. Il Comune di Muzzano osserva che, se si vuol dedicare il giusto peso al concetto di vivibilità, due aspetti cardine risultano carenti: quello del completamento della rete cantonale dei servizi di importanza sovracomunale (nel campo scolastico, della sanità, della sicurezza,...) e quello dei servizi di base alla popolazione e dell'approvvigionamento nelle zone periferiche e di montagna.

Per il PLRT la residenza di qualità deve essere un obiettivo per ogni tipo di abitazione: si deve assicurare una buona qualità di vita sia nelle zone residenziali estensive, sia in quelle intensive.

Per la Federazione Architetti Svizzeri, Gruppo Ticino, bisogna puntare su quartieri con un'alta densità in grado di concentrare e razionalizzare le strutture; capaci di assumere un carattere cittadino dentro i quali, per esempio, sarà possibile fare discorsi seri di pedonalizzazione, di spazi pubblici riconsegnati ai cittadini e in particolare ai bambini.

8. PATRIMONIO

8.1 Paesaggio

L'elemento centrale dell'ambito Patrimonio è il paesaggio, a cui è stato riconosciuto il ruolo di risorsa in funzione della qualità di vita e del turismo.

Definizione

Conformemente alla Convenzione europea del paesaggio, ratificata dalla Svizzera nel 2000, il termine *paesaggio* designa una determinata parte di territorio, così come viene percepita dagli abitanti del luogo o dai visitatori, il cui aspetto e carattere derivano dall'azione di fattori naturali e/o culturali (ossia antropici). Questa definizione tiene conto dell'idea che i paesaggi evolvono col tempo per l'effetto di forze naturali e per l'azione degli esseri umani. Sottolinea ugualmente l'idea che il paesaggio forma un tutto, i cui elementi naturali e culturali vengono considerati simultaneamente.

Anche la politica del paesaggio è passata da un atteggiamento caratterizzato da tutela e protezione delle emergenze paesaggistiche a un approccio più attivo, che introduce i concetti di valorizzazione, riqualifica e promozione del paesaggio. Il PD 90 era centrato sulla tutela del paesaggio naturale; il paesaggio urbano, del fondovalle, dove vive e lavora la maggior parte della popolazione, non aveva ricevuto un'analoga attenzione.

Evoluzione del paesaggio

La superficie degli insediamenti aumenta in modo marcato nei fondovalli; la superficie agricola diminuisce a favore di superfici improduttive, bosco e insediamenti; il bosco diminuisce nelle zone pianiziali e aumenta nelle zone di montagna. Le modifiche più rapide e rilevanti interessano il fondovalle; in alcune zone l'urbanizzazione diffusa e estensiva causa la perdita di elementi caratteristici del paesaggio. Le zone del retroterra e montagna si trasformano più lentamente; l'avanzata del bosco a scapito di zone aperte tende a formare un paesaggio omogeneo, dove il bosco si avvicina sempre più al limite degli abitati.

Se non governata, questa evoluzione cela il rischio di una banalizzazione e omogeneizzazione dei paesaggi del fondovalle e di una perdita di varietà dei paesaggi montani. Il territorio del Cantone presenta qualità tali per cui una politica mirata del paesaggio potrebbe consentire di far emergere anche delle opportunità che tuttavia non possono essere colte unicamente mediante una politica di tutela e protezione, ma necessitano di misure concrete e attive di valorizzazione e riqualifica, che ne accrescano la fruibilità.

Politica integrata del paesaggio

Il 5 ottobre 2005 il Consiglio di Stato ha adottato una politica integrata del paesaggio, da attuare attraverso progetti su scala comprensoriale e coordinati tra i diversi settori interessati. I principi generali sono:

- la sussidiarietà, che promuove il ruolo attivo degli enti locali;
- la flessibilità, che consente di applicare strumenti e incentivi in funzione delle diverse realtà locali e regionali;
- lo sviluppo di opportunità piuttosto che di vincoli;
- il riferimento a tutto il territorio.

Un confronto con la politica del paesaggio in altri Cantoni, in Lombardia e Alto Adige ha evidenziato che pressoché tutti gli strumenti pianificatori insistono sulla necessità di lavorare ad una scala adeguata, perlopiù comprensoriale. Per raggiungere risultati concreti si deve andare oltre i vincoli e proporre una tutela/valorizzazione da ricercare mediante forme partecipative ampie. Inoltre occorre prestare attenzione ai nuovi paesaggi che vengono

generati dalla realizzazione di opere importanti, in modo che diventino opportunità e non impatti.

Progetto di paesaggio comprensoriale

Con il progetto di revisione della LALPT, il Consiglio di Stato ha proposto il *progetto di paesaggio*³⁶, su scala comprensoriale o locale, per programmare interventi concreti con cui attuare la valorizzazione del paesaggio. Il progetto di paesaggio, promosso dai Comuni con la possibile partecipazione di altri enti pubblici, persone giuridiche o privati, dovrebbe:

- avere un riferimento spaziale adeguato;
- partire dal basso e avere un consenso di base da parte della popolazione e dei principali attori locali e regionali, chiamati a farsi animatori del progetto;
- permettere la definizione di obiettivi e strategie in forma partecipativa;
- proporre misure mirate di tutela/valorizzazione/promozione del paesaggio.

Nell'ambito dell'elaborazione del Piano di utilizzazione cantonale dei paesaggi con edifici ed impianti protetti, il Cantone ha delimitato 22 comprensori, definiti in base a criteri geografici e socioculturali, che costituiscono unità idonee ad essere impiegate nei *progetti di paesaggio comprensoriale*.

L'approfondimento di questo lavoro dovrebbe permettere, da una parte, di fornire agli attori interessati gli elementi per definire degli obiettivi e impostare una strategia, dall'altra, di far emergere i paesaggi d'importanza cantonale, per la valorizzazione dei quali il Cantone dovrebbe assumere il ruolo di ente promotore. Prime verifiche sono già state fatte in Lavizzara, un comprensorio di montagna risultato dall'aggregazione di sei Comuni, e nell'Alto Vedeggio, un comprensorio che presenta diversi temi interessanti (periurbanizzazione, aree di svago,...).

Progetto di paesaggio locale

I *progetti di paesaggio locale* dovrebbero invece riguardare quelle iniziative che, pur mantenendo un approccio interdisciplinare, concernono un'area più contenuta, quali il recupero di vigneti terrazzati nella Bassa Vallemaggia, la protezione e la gestione del paesaggio palustre del Lucomagno, il recupero e la valorizzazione del nucleo di Corzutt a Montecarasso, il recupero di selve castanili nel Malcantone. Non sono invece considerati come progetti di paesaggio locale gli interventi circoscritti a singoli oggetti, come il restauro di un bene culturale, la valorizzazione di un biotopo o il recupero di una singola selva castanile: questo tipo di interventi è demandato alle relative politiche settoriali.

Piattaforma paesaggio

Con l'adozione della politica integrata del paesaggio, il Consiglio di Stato ha istituito la *Piattaforma paesaggio*, un gremio interdipartimentale³⁷ che valuta i diversi progetti, promuove la collaborazione e favorisce lo sviluppo di sinergie tra i vari servizi.

³⁶ Partendo dall'analisi e dalla valutazione della situazione esistente, il progetto di paesaggio dovrebbe formulare obiettivi misurabili e definire un programma di interventi concreti, per es. miglioramenti della fruibilità pubblica (sentieri, piste ciclabili,...), riqualifiche ambientali o paesaggistiche (ripristino di corsi d'acqua, risanamento di zone industriali,...) o anche la ridefinizione di azzonamenti.

Il progetto di paesaggio non dovrebbe avere carattere vincolante, ma non sarebbe comunque del tutto privo di impegni. Al termine della fase di elaborazione, gli attori del progetto dovrebbero infatti sottoscrivere una convenzione, che indichi le decisioni prese e attesta l'impegno a realizzarle. La concretizzazione delle misure previste avverrà poi in base alle leggi settoriali che regolano l'uso del territorio.

³⁷ La Piattaforma paesaggio comprende rappresentanti dei seguenti servizi: Uffici natura e paesaggio, Ufficio beni culturali, Sezione sviluppo territoriale, Ufficio corsi d'acqua, Sezione agricoltura, Sezione forestale, Sezione promozione economica, Sezione bonifiche e catasto, Sezione enti locali, Ticino Turismo ed è presieduta da un rappresentante della Divisione sviluppo territoriale e mobilità.

Compito della piattaforma è anche quello di permettere una visione d'insieme delle diverse possibilità di attivare contributi finanziari a sostegno di progetti integrati di valorizzazione del paesaggio sulla base delle diverse leggi settoriali che i singoli servizi sono chiamati ad applicare, compresi i sussidi federali e altre fonti di finanziamento (Fondo svizzero per il paesaggio,...).

Un esempio concreto di progetto integrato è stato il progetto *Linescio villaggio terrazzato*, sottoposto alla piattaforma dall'Associazione per la protezione del patrimonio artistico e architettonico di Vallemaggia (APAV) e Pro Linescio. Sulla tela di fondo della valorizzazione di un paesaggio molto significativo s'intrecciano altri valori, come la riscoperta della cultura rurale della Valle Rovana, la salvaguardia di biotopi, il recupero di superfici agricole, la promozione turistica. Il lavoro di coordinamento tra i vari servizi e di ricerca dei finanziamenti ha permesso di dare ai promotori una risposta positiva e concreta in tempi brevi.

8.2 Politiche settoriali di gestione del territorio

Come indicato nel punto precedente, la concretizzazione delle misure di tutela e valorizzazione del paesaggio avviene in base alle leggi settoriali che regolano l'uso del territorio.

Componenti naturali

La promozione della diversità biologica³⁸ interessa l'insieme del territorio cantonale. Alcuni ambienti e comparti territoriali sono tuttavia particolarmente vulnerabili e necessitano di misure di tutela specifiche e mirate, che vengono garantite dall'istituzione e dalla gestione di aree protette. Si tratta in particolare di paesaggi esemplari o caratteristici (Piora, Lucomagno, Generoso, Denti della Vecchia), di biotopi (golene, paludi, torbiere,...) e di geotopi (comparti di particolare valore morfologico, geologico o paleontologico come le Gole della Breggia o il Monte San Giorgio).

Il PD 90 ha sviluppato un'azione efficace di valorizzazione del patrimonio naturalistico ed ha costituito l'occasione per promuovere un'analisi seria e approfondita del paesaggio naturale. I principi allora formulati mantengono inalterata la loro validità. In Ticino sono attualmente inventariati 311 biotopi d'importanza nazionale, 20 paesaggi d'importanza nazionale e 345 biotopi d'importanza cantonale.

Il completamento del sistema cantonale delle aree protette, la promozione dei collegamenti ecologici nel fondovalle e nelle fasce collinari e la salvaguardia di corridoi e aree di quiete per la fauna costituiscono la logica continuazione del lavoro svolto finora.

Bosco

La Sezione forestale ha elaborato il Piano forestale cantonale³⁹, che definisce le funzioni, gli obiettivi generali ed i principi di gestione valevoli per tutta l'area forestale. In particolare, esso rappresenta lo strumento guida per le attività del Servizio forestale e per l'impiego dei finanziamenti pubblici, il quadro di riferimento vincolante per la gestione del bosco da parte dei proprietari e lo strumento di verifica periodica dell'efficacia della politica forestale.

Il Piano forestale pone l'attenzione sulle funzioni del bosco, vale a dire sull'utilità che esso ha in un determinato contesto per l'uomo e la società

- la funzione protettiva di un bosco è data ogni qualvolta un bosco protegge vite umane e beni materiali considerevoli da eventi naturali quali frane, scoscendimenti, caduta sassi,

³⁸ Secondo la *Convenzione sulla diversità biologica*, conclusa a Rio de Janeiro il 5 giugno 1992 e approvata dall'Assemblea federale il 28 settembre 1994, l'espressione *diversità biologica* significa la variabilità degli organismi viventi di ogni origine, compresi gli ecosistemi terrestri, marini ed altri ecosistemi acquatici, ed i complessi ecologici di cui fanno parte; ciò include la diversità nell'ambito delle specie, e tra le specie degli ecosistemi.

³⁹ Cfr. legge cantonale sulle foreste, art. 20; il Dipartimento del territorio ha posto in consultazione il progetto fino a fine aprile 2007.

valanghe, ecc.; la presenza di un pericolo potenziale e l'idoneità del soprassuolo boschivo a ridurre tale pericolo permettono di attribuire a un bosco questa funzione;

- la funzione naturalistica e paesaggistica (biodiversità) è intrinseca dei boschi che costituiscono un prezioso habitat per piante e animali; il bosco è un elemento costitutivo e qualificante del paesaggio ticinese; particolarmente importanti sono i biotopi e le associazioni forestali delle zone umide o delle foreste ripuali, le formazioni boschive rare, le selve castanili e le riserve forestali;
- la funzione di svago sussiste quando il bosco è sovente frequentato quale spazio turistico e ricreativo che genera benessere in chi lo frequenta;
- la funzione di produzione caratterizza i boschi in cui il legno quale materia prima è utilizzato in modo economico e razionale secondo i principi della gestione sostenibile.

Questo piano è maturato di pari passo con la definizione degli obiettivi pianificatori cantonali.

Politica agricola 2015

Conformemente all'art.104 della Costituzione federale, la Confederazione provvede affinché l'agricoltura contribuisca sostanzialmente, mediante una produzione ecologicamente sostenibile e concorrenziale, a garantire l'approvvigionamento alimentare della popolazione, a preservare le basi naturali, a tutelare il paesaggio rurale e a occupare il territorio in modo decentralizzato.

Il 17 maggio 2006 il Consiglio federale ha presentato il messaggio concernente l'ulteriore sviluppo della politica agricola (Politica agricola 2011), che prosegue il percorso di riforma fin qui attuato affinché l'agricoltura possa continuare ad adempiere anche in futuro il suo mandato costituzionale⁴⁰. I cinque seguenti piani d'azione ne concretano la strategia:

- (1) migliorare la competitività della produzione e della trasformazione mediante una conversione in pagamenti diretti dei mezzi attualmente destinati al sostegno del mercato e mediante provvedimenti di riduzione dei costi;
- (2) garantire, con un sistema mirato di pagamenti diretti, le prestazioni fornite dall'agricoltura nell'interesse generale e promuovere lo sviluppo ecologico;
- (3) favorire la creazione di valore aggiunto e lo sviluppo sostenibile dello spazio rurale, estendendo le possibilità di differenziare la produzione e di accordare aiuti agli investimenti nonché sostenendo iniziative di progetto collettive;
- (4) attenuare le conseguenze dell'evoluzione strutturale sul piano sociale e favorirla rendendo più flessibile il diritto fondiario rurale e la normativa in materia di affitto agricolo;
- (5) semplificare l'amministrazione e coordinare più efficacemente i controlli.

Il messaggio, composto da sette oggetti⁴¹, è stato trattato dal Consiglio degli Stati nella sessione invernale 2006 e nella sessione primaverile 2007. Il Consiglio nazionale ha iniziato l'esame nella sessione primaverile 2007, trattando in particolare le modifiche della legge federale sull'agricoltura e il decreto che stanziava i mezzi finanziari. Le due camere hanno optato per una riduzione meno drastica dei mezzi destinati al sostegno dei prezzi.

⁴⁰ L'elemento essenziale della Politica agricola 2011 proposta dal Consiglio federale consiste nel ridurre notevolmente i mezzi destinati attualmente al sostegno dei prezzi e nel convertire i fondi liberati in pagamenti diretti non legati alla produzione. I sussidi all'esportazione saranno interamente soppressi e i mezzi per il sostegno del mercato interno verranno più che dimezzati. Inoltre, i dazi doganali riscossi sui foraggi verranno ridotti. Il calo dei prezzi che ne risulterà contribuirà a mobilitare il potenziale di aumento della produttività e a ridurre i costi, migliorando così la competitività. Produzione e valorizzazione si orienteranno maggiormente verso il mercato poiché verrà a mancare il sostegno accordato alle forme di valorizzazione con ridotto valore aggiunto. Mediante misure mirate, in via sussidiaria, si prevede di migliorare la valorizzazione dei prodotti agricoli e di aumentarne il valore aggiunto. I prezzi più bassi diminuiranno l'interesse a praticare un'agricoltura intensiva in luoghi poco idonei. Un programma per migliorare l'efficienza delle risorse incentiverà lo sfruttamento dei potenziali di miglioramento nel settore ecologico.

⁴¹ Legge federale sull'agricoltura, legge federale sul diritto fondiario rurale, legge federale sull'affitto agricolo, legge federale sugli assegni familiari nell'agricoltura, legge federale sulle derrate alimentari, legge federale sulle epizootie, decreto federale che stanziava mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2008-2011.

Anche se con un ritmo forse un po' ridotto rispetto alle intenzioni del Consiglio federale, che ha indicato che il reddito aziendale resterebbe stabile se il calo del numero di aziende si mantenesse sul 2,5% l'anno, l'agricoltura svizzera sarà confrontata con un'ulteriore importante evoluzione delle strutture. Va però anche rilevato che la politica agricola non è l'unico elemento determinante dell'evoluzione delle strutture e, probabilmente, neanche il più importante. Altri fattori – quali l'offerta di lavoro e il livello dei salari negli altri settori, la situazione dell'azienda rispetto a possibili nuovi mercati (vendita diretta, agriturismo,...), la sopravvivenza di una cultura rurale che assicura una rete di sostegno e altre politiche settoriali – hanno pure una grossa influenza.

Idealmente l'evoluzione delle strutture dovrebbe coincidere con il ricambio generazionale: le aziende che non hanno un successore o che non hanno i mezzi per finanziare i necessari investimenti scompaiono, lasciando più spazio alle rimanenti. Il ritmo impresso da esigenze di politica economica esterna (accordi bilaterali con l'Unione europea, partecipazione all'Organizzazione Mondiale del Commercio, accordi di libero scambio con altri stati) e dal risanamento delle finanze federali è però decisamente superiore: gli orizzonti delle riforme (Politica agricola 2007, PA 2011, PA 2015,...) sono brevi e per le strategie a lungo termine rimane poco spazio.

Una più marcata regionalizzazione – e, di conseguenza, una politica agricola più aderente alle esigenze cantonali – auspicata da esperti di economia agricola⁴², non ha ancora trovato il necessario consenso a livello politico. Anche se si tratta di misure marginali, nel 2004 era stata introdotta la possibilità di sostenere progetti di sviluppo regionale⁴³ (un progetto pilota è attualmente in corso a Brontallo) e il Consiglio federale propone ora di sostenere progetti regionali o settoriali intesi a migliorare la sostenibilità nell'impiego delle risorse naturali⁴⁴.

La legge cantonale sull'agricoltura del 3 dicembre 2002 ha comunque previsto delle misure complementari di integrazione della politica agricola federale, che tengono conto delle particolari situazioni regionali e locali (promozione dello smercio e della qualità dei prodotti agricoli, miglioramento strutturale a livello delle aziende,...).

In Ticino nel 2006 sono stati versati 32,7 mio di franchi di pagamenti diretti, di cui 3,9 sottoforma di contributi ecologici (compensazione ecologica, produzione estensiva, agricoltura biologica) e etologici (sistemi di stabulazione particolarmente rispettosi degli animali e uscita regolare all'aperto). Hanno beneficiato di pagamenti diretti 891 aziende agricole per una superficie coltivata di 13'070 ha, di cui 795 ha di compensazione ecologica.

I contributi d'estivazione (alpeggi) hanno interessato 265 aziende (di cui 82 con mucche, capre o pecore munte) per un totale di 3 mio di franchi. Sono inoltre stati versati 340'000 franchi per la qualità biologica e l'interconnessione, 280'000 franchi per la campicoltura e 560'000 franchi di contributi cantonali per la declività.

Malgrado gli oltre 36 milioni di franchi di contributi, non si può certo affermare che l'agricoltura ticinese goda in generale di ottima salute. Il settore che risente maggiormente delle misure di politica agricola e dell'evoluzione dei mercati è quello della produzione di latte, che assicura la gestione di ca. 2/3 della superficie agricola cantonale. La caduta del prezzo del latte alla produzione a 53-54 ct./kg nel periodo invernale mette in difficoltà anche aziende ben strutturate.

⁴² Cfr. ad esempio diversi contributi in: Festschrift zu Ehren von Professor Peter Rieder. Hg. Schweiz. Gesellschaft für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie / ETHZ-IAW

⁴³ Cfr. art. 93 cpv. 1 lett. c della legge federale sull'agricoltura: nell'ambito dei crediti stanziati la Confederazione accorda contributi per il sostegno di progetti di sviluppo regionale e di promozione di prodotti indigeni e regionali ai quali l'agricoltura partecipa in modo preponderante; l'assegnazione di un contributo federale presuppone un contributo adeguato del Cantone, incluso quello dei suoi enti locali di diritto pubblico; il Consiglio federale può vincolare l'assegnazione di contributi a condizioni e oneri.

⁴⁴ Cfr. art. 77° e 77b del disegno di legge federale sull'agricoltura: la Confederazione versa contributi, nell'ambito dei crediti stanziati, per progetti regionali o settoriali intesi a migliorare la sostenibilità nell'impiego delle risorse naturali; i contributi sono versati agli enti responsabili se le misure previste nel progetto sono state coordinate e appare verosimile che in tempi brevi le misure potranno essere finanziate in modo autonomo; l'importo dei contributi è stabilito in funzione dell'efficacia ecologica e agronomica del progetto, segnatamente in funzione del potenziamento dell'efficienza nell'impiego di sostanze e di energia.

A questo settore è legata la gestione del territorio di montagna, alpeggi compresi. In particolare nelle aree discoste la diminuzione del numero di aziende porta all'abbandono di aree agricole; sovente le aziende rimanenti non sono in grado o non hanno alcun interesse economico a coltivare le aree rimaste libere; questo problema emerge chiaramente nel comprensorio di studio del progetto di Parco nazionale del Locarnese⁴⁵;

Dal punto di vista territoriale si possono inoltre citare i seguenti problemi:

- il catasto viticolo conta attualmente una superficie di 1'037 ha di vigneti; recentemente la commissione tecnica della Federviti ha indicato che il rinnovamento dei vigneti ticinesi è a rischio, con gravi conseguenze dal punto di vista economico, sociale, paesaggistico ed enologico; solo i vigneti di grandi dimensioni e meccanizzati con trattrici agricole sono in grado di sopportare la diminuzione dei prezzi delle uve registrati negli ultimi anni; i vigneti in collina sono minacciati d'abbandono a causa dei costi di produzione elevati;
- il settore orticolo è sottoposto ad una forte concorrenza e, per restare al passo con i tempi, necessita di una maggior superficie di serre di vetro; questa evoluzione può essere considerata positivamente anche dal punto di vista ambientale, in particolare se le nuove serre sostituiscono tunnel di plastica; nell'approvazione del Piano comprensoriale del Piano di Magadino, la Commissione speciale per la pianificazione del territorio aveva condiviso il ricorso del Comune di Giubiasco su due criteri pianificatori per la delimitazione delle zone agricole attrezzate comunali (la pianificazione unitaria in un'unica zona attrezzata avente una copertura di almeno 4 ha di serre e la concentrazione di almeno 3 aziende orticole)⁴⁶, attenuandone la portata; a livello pratico le (poche) aziende interessate alla costruzione di serre trovano comunque parecchie difficoltà.

Acqua

In materia di acqua, il PD 90 metteva l'accento sull'approvvigionamento idrico, la protezione delle acque superficiali e sotterranee da immissioni nocive, il risanamento delle acque inquinate e la garanzia di un sufficiente deflusso nei corsi d'acqua. Questi obiettivi restano tuttora validi. Nel 1994 è entrata in vigore la nuova legge sull'approvvigionamento idrico e nel frattempo è stato elaborato il piano cantonale d'approvvigionamento idrico per una prima serie

⁴⁵ Cfr. Studio di fattibilità del progetto di Parco nazionale del Locarnese, analisi della situazione, l'agricoltura: *I dati più recenti indicano come nell'area di studio vi siano ca 570 ha di superficie agricola utile, soprattutto prati naturali e pascoli aziendali, coltivati da ca. 70 aziende agricole. (...) L'elemento importante da ritenere in questa fase è la costante perdita di territorio agricolo e di vitalità delle aziende, un fenomeno comune a tutte le regioni montane periferiche, ma particolarmente acuto nel nostro caso. In effetti dal 1996 a 1999 si registra una diminuzione del 12% delle aree agricole utili e del 17% delle aziende agricole. (...) Il settore agricolo si completa con l'alpicoltura, che nella regione di studio interessa ancora una decina di alpeggi di alto interesse per la qualità delle loro produzioni (formaggio grasso misto mucca/capra). Purtroppo anche questo settore è confrontato con le difficoltà che investono il mondo dell'agricoltura di montagna, malgrado l'impegno profuso da alcuni Patriziati nella modernizzazione delle infrastrutture. Tenuto conto della qualità dei terreni e dell'agricoltura estensiva praticata nel comprensorio di studio, esiste un legame diretto tra la presenza delle attività agricole e il mantenimento della biodiversità specifica per le zone aperte. In valle Onsernone si assiste a una riduzione importante delle attività di sfalcio con conseguente perdita di prati magri a favore di boschi pionieri.*

⁴⁶ Cfr. rapporto 5258R1 del 19.2.2003, punto 4.1.2.d, Zone agricole attrezzate per colture al coperto, Difficoltà d'applicazione dei criteri proposti nella scheda, che indicava la necessità di considerare anche i seguenti aspetti:

- le aziende orticole del Piano di Magadino si sono generalmente sviluppate e adattate alle esigenze del mercato nel corso di più decenni; esse sono innegabilmente legate al loro centro aziendale;
- considerate le difficoltà del settore (apertura dei mercati,...), ben poche aziende orticole tradizionali avrebbero i mezzi per trasferire la loro attività in un'altra zona;
- le poche eccezioni potrebbero essere rappresentate da aziende obbligate a trasferirsi a seguito di espropri (ad esempio le aziende toccate dal tracciato e dalle infrastrutture di AlpTransit a Camorino e Sementina);
- la creazione di una unica nuova zona attrezzata per Comune andrebbe inevitabilmente ad intaccare terreni ancora liberi da costruzioni fisse con conseguenze negative anche sul paesaggio; non bisogna in effetti dimenticare che le aziende orticole al di fuori delle zone agricole attrezzate potranno comunque costruire delle serre fino a 5'000 m² alle condizioni indicate all'art. 37 OPT;
- considerata la situazione fondiaria (quota molto alta di terreni in affitto), il rischio che nelle nuove zone attrezzate vengano ad insediarsi aziende che poco hanno a che vedere con la produzione ortofrutticola è alto.

I criteri relativi ad un inserimento paesaggistico adeguato e a delle direttive urbanistiche e costruttive da riprendere e precisare nei piani regolatori erano invece stati condivisi.

di comprensori. Gli investimenti nella depurazione delle acque di scarico hanno portato a risultati importanti, in particolare nel lago Verbano dove è stato raggiunto l'obiettivo per le concentrazioni di fosforo; il Ceresio si trova invece ancora in uno stato eutrofico (ha un livello di carico organico ancora troppo elevato rispetto agli obiettivi di risanamento). Il Gruppo di lavoro per i deflussi minimi sta elaborando il rapporto sul risanamento dei corsi d'acqua influenzati dai prelievi⁴⁷.

Nel 1993 rispettivamente 1994 sono entrate in vigore la legge federale sulla sistemazione dei corsi d'acqua e la relativa ordinanza. Oltre al mantenimento della sicurezza idraulica, esse mirano al miglioramento e alla ricostituzione delle caratteristiche e delle funzioni naturali delle acque e delle rive. Nel 2001 l'Ufficio federale delle acque e della geologia ha emanato apposite direttive in materia attraverso la pubblicazione *Protezione contro le piene dei corsi d'acqua*.

A livello cantonale è in fase di elaborazione la legge sui corsi d'acqua, che riprende i contenuti delle normative federali per la sistemazione e il recupero dei corsi d'acqua compromessi. Il 20 novembre 2002 il Consiglio di Stato ha comunque già istituito un gruppo di lavoro per il recupero degli ecosistemi acquatici compromessi che, in particolare, ha i seguenti compiti:

- l'allestimento di un programma per il recupero degli ecosistemi acquatici compromessi, compresi l'esame dei progetti di rivitalizzazione e le proposte di attribuzione di contributi finanziari;
- la promozione e l'informazione verso la popolazione e gli enti locali;
- l'organizzazione del rilievo ecomorfologico dei corsi d'acqua del Cantone.

Nel frattempo sono già stati realizzati diversi interventi di rinaturazione e valorizzazione di ecosistemi acquatici e sono inoltre stati eseguiti tutti rilievi ecomorfologici.

Laghi

Il 22 aprile 2002 il Gran Consiglio aveva accolto parzialmente una mozione che chiedeva di allestire un catasto sulla situazione delle rive dei principali laghi e fiumi e di predisporre un piano d'intervento che determini la casistica, le modalità, le tappe e i crediti per il rientro in possesso delle rive dei laghi e dei fiumi entro 10 anni⁴⁸. Contrariamente al Consiglio di Stato, che riteneva che l'attuazione di un tale programma dipendesse dai Comuni, il Gran Consiglio aveva indicato che il problema del recupero delle rive dei laghi avrebbe dovuto essere affrontato a livello cantonale.

Nel progetto di scheda di Piano direttore P.6 Laghi e rive lacustri (uno dei 13 progetti di schede che accompagnano il messaggio), il Consiglio di Stato indica i risultati delle analisi dei laghi Verbano e Ceresio e gli indirizzi pianificatori definiti nel frattempo (molteplicità d'usi e funzioni dei laghi, pubblica fruizione delle rive, infrastrutture e trasporti a lago, paesaggi lacustri, aree strategiche di interesse cantonale). A breve termine il Dipartimento del territorio

⁴⁷ Cfr. art. 81 della legge federale sulla protezione delle acque (LPAC) e art. 38 della relativa ordinanza (OPAC).

⁴⁸ Cfr. rapporto 5001R della Commissione speciale per la pianificazione del territorio sul messaggio 2.5.2000 concernente la mozione 8.11.1999 presentata da Giuseppe (Bill) Arigoni relativa alla richiesta di allestimento di un piano d'intervento per il recupero delle rive entro 10 anni. La mozione era stata accolta nei seguenti termini:

1. *Il Cantone allestisce un nuovo rilievo della situazione, in particolare con una documentazione fotografica aggiornata che possa servire anche da base per l'esame di atti pianificatori, domande di costruzione, concessioni, ... Affinché questo lavoro possa essere effettuato in modo razionale e mirato è necessario che i servizi cantonali interessati indichino preventivamente tutta la documentazione esistente e i progetti e i conflitti già conosciuti.*
2. *Nell'ambito del Piano direttore il Cantone promuove uno studio per agevolare il pubblico percorso delle rive dei laghi conformemente al principio stabilito dalla legge federale sulla pianificazione del territorio:*
 - *da una parte, definendo le funzioni principali delle singole rive e analizzando i conflitti (in particolare tra uso pubblico e uso privato) e le possibili soluzioni;*
 - *dall'altra, verificando la fattibilità dei progetti esistenti e elaborando delle proposte, anche innovative, per raggiungere lo scopo indicato,*
 - *prevedendo inoltre un piano di investimenti con scadenze precise (per es. sul modello delle piste ciclabili),*
 - *vista la larga disponibilità di dati si fissa un termine per l'elaborazione di questo studio di 1 anno.**In questo lavoro devono essere coinvolti anche i Comuni.*

dovrebbe presentare lo *Studio generale relativo al recupero delle rive e dei laghi*, che è già stato oggetto di una consultazione interna all'amministrazione.

8.3 Parchi naturali

Da oltre 90 anni, il Parco dell'Engadina e della Val Monastero è l'unico parco nazionale della Svizzera. Con la modifica della legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio, approvata dall'Assemblea federale il 6 ottobre 2006, e la messa in consultazione dell'ordinanza sui parchi⁴⁹, la Confederazione sta completando il quadro giuridico atto a promuovere l'istituzione di nuovi parchi d'importanza nazionale.

Categorie di parchi d'importanza nazionale

In una trentina di regioni sono stati intrapresi studi per dei progetti di *parco nazionale*, *parco naturale regionale* o *parco naturale periurbano*. Ogni categoria ha specifici requisiti:

– Parco nazionale

Un *parco nazionale* è un territorio prevalentemente a carattere naturale. È costituito da una zona centrale e da una zona periferica. Nella zona centrale, la natura è lasciata libera di svilupparsi secondo la propria dinamica e alla popolazione è data la possibilità di vivere esperienze a contatto con la natura. I requisiti della zona periferica coincidono con quelli del parco naturale regionale.

– Parco naturale regionale

Un *parco naturale regionale* si estende in prevalenza su territori rurali in parte urbanizzati, che si distinguono per i loro particolari valori naturali, paesaggistici e culturali. Come mostrano le esperienze di altri Paesi, questa categoria di parchi crea le condizioni giuste per favorire lo sviluppo sostenibile, l'educazione ambientale, la condivisione del patrimonio naturalistico e culturale nonché la promozione di tecnologie innovative ed ecocompatibili. Il parco naturale regionale non è suddiviso in zone.

– Parco naturale periurbano

Un *parco naturale periurbano* è un territorio naturale situato in prossimità di aree densamente urbanizzate o all'interno di agglomerati. È costituito da una zona centrale e da una zona di transizione. Offre alla popolazione la possibilità di vivere esperienze a contatto con la natura e di scoprire la dinamica degli ecosistemi. Mira a sensibilizzare la popolazione nei confronti della natura e dell'ambiente, svolgendo così un ruolo importante nel promuovere l'educazione ambientale. Nella zona centrale la natura è libera di svilupparsi secondo la propria dinamica, mentre la zona di transizione funge da cuscinetto per proteggere la zona centrale da effetti dannosi provenienti dall'esterno.

Finanziamento dei parchi d'importanza nazionale

I contributi federali per l'istituzione, la gestione e l'assicurazione della qualità dei parchi d'importanza nazionale si basano sui principi della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei Compiti tra Confederazione e Cantoni. L'ammontare degli aiuti è concordato dalla Confederazione e dal Cantone interessato nel quadro di un apposito

⁴⁹ Il 1° febbraio 2007 il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) ha messo in consultazione, per un periodo di tre mesi, il progetto di Ordinanza sui parchi nazionali (OPar) del 25 gennaio 2007. L'ordinanza contiene le disposizioni riguardanti:

- i requisiti per il conferimento del marchio Parco e del marchio Prodotto ai parchi d'importanza nazionale, segnatamente quelli relativi alle dimensioni del territorio, alle utilizzazioni consentite, alle misure di protezione e alla tutela a lungo termine dei parchi;
- il conferimento e l'impiego del marchio Parco e del marchio Prodotto;
- la conclusione di accordi programmatici e il controllo dell'efficacia degli aiuti finanziari globali della Confederazione;
- la promozione della ricerca scientifica in materia di parchi d'importanza nazionale.

accordo programmatico e viene stabilito in base all'efficacia delle misure pianificate o eseguite nel parco.

A medio termine la Confederazione prevede un tetto di spesa pari a 10 milioni di franchi all'anno per il finanziamento dei parchi d'importanza nazionale. Si presume che con questo importo si potrà finanziare l'istituzione, la gestione e l'assicurazione della qualità di uno/due parchi nazionali, dieci/dodici parchi naturali regionali e tre/cinque parchi naturali urbani.

Ruolo delle regioni

I parchi devono essere realizzati dalla regione nel quadro di un processo democratico che prevede la consultazione della popolazione locale⁵⁰. Il rispetto di tale processo deve essere assicurato sia dai Cantoni sia dagli enti responsabili dei parchi. La regione decide in merito agli obiettivi del proprio parco, definendo ad esempio, per il parco naturale regionale in questione, le procedure volte a conservare e a migliorare nel lungo termine le qualità paesaggistiche del territorio nonché a rafforzarvi le attività economiche. Salvo nelle zone centrali dei parchi nazionali e dei parchi naturali periurbani, la Confederazione non prevede limitazioni dell'utilizzazione o altre misure di protezione.

Marchio Parco e marchio Prodotto

I Comuni interessati si accordano sugli obiettivi e sulle misure da realizzare e li fissano nella cosiddetta *Carta*, adeguando se necessario le loro disposizioni in materia di pianificazione del territorio. In base a quanto definito nella Carta, la Confederazione attribuisce il marchio Parco, giuridicamente protetto, e concede aiuti finanziari. L'ammontare di tali aiuti è concordato dalla Confederazione e dal Cantone interessato nel quadro di un apposito accordo programmatico e viene stabilito in base all'efficacia delle misure pianificate o eseguite nel parco.

Il marchio Prodotto può invece essere assegnato dagli enti responsabili ai beni e ai servizi che vengono prodotti o forniti nel loro parco secondo i principi dello sviluppo sostenibile e conformemente agli obiettivi fissati. Lo scopo è quello di garantire una migliore commercializzazione dei prodotti e dei servizi turistici o di altro genere tipici del parco e di potenziare i cicli e le catene di produzione regionali.

Valori e obiettivi naturalistici e paesaggistici

Elevati valori naturali e paesaggistici sono il requisito fondamentale del territorio di un parco d'importanza nazionale. Questo requisito si applica, con modalità e implicazioni diverse, a tutte e tre le categorie di parchi. Un compito che spetta a tutti i parchi è quello di definire misure adeguate per:

- salvaguardare le basi naturali di vita (biotopi, geotopi) nonché la flora e la fauna indigene;
- migliorare, valorizzare, tutelare e ripristinare la diversità della natura e del paesaggio e attuare gli strumenti di protezione a disposizione;
- promuovere misure di conservazione o ripristino degli spazi vitali indispensabili allo scambio genetico di specie animali e vegetali (interconnessione).

⁵⁰ La pianificazione, istituzione e gestione di un parco comprende quattro tappe: analisi di fattibilità, progettazione, istituzione e gestione del parco. La progettazione consiste nell'elaborare e realizzare le basi concettuali per l'istituzione di un parco d'importanza nazionale. Il progetto deve comprendere una proposta definitiva del perimetro del parco, la prova che il territorio soddisfa i requisiti posti dalla Confederazione e la progettazione di dettaglio per l'istituzione del parco (misure, mezzi necessari, scadenziario). Il progetto deve avere una legittimazione democratica, il che presuppone come minimo una decisione da parte delle autorità esecutive. Ciò permette di presentare una domanda di finanziamento alla Confederazione per la concessione di aiuti finanziari globali destinati all'istituzione del parco. La fase di istituzione consiste nell'attuare il progetto e le misure per collaudare il futuro funzionamento del parco. L'ente responsabile e i Comuni, d'intesa con il Cantone, stipulano la *Carta* relativa alla gestione e all'assicurazione della qualità del parco. La *Carta* rivendica legittimazione democratica per garantire il sostegno al progetto da parte della popolazione dei Comuni interessati. La Confederazione esamina e giudica la Carta. In caso di giudizio positivo, l'Ufficio federale dell'ambiente stipula con il Cantone un accordo programmatico per i primi quattro anni di gestione del parco.

Valori rurali e centri abitati

Il territorio di un parco d'importanza nazionale può essere caratterizzato da elementi rurali tradizionali degni di nota e siti caratteristici, segnatamente nella zona periferica dello stesso e nei parchi naturali regionali. Si tratta di territori naturali adibiti all'agricoltura e caratterizzati da metodi di gestione tradizionali, con forme d'insediamento tipiche della regione. La salvaguardia e la valorizzazione di questi territori persegue i seguenti obiettivi:

- proteggere le aree non edificate dalla pressione insediativa e da nuove forme di inquinamento attraverso una pianificazione rispettosa del territorio;
- promuovere un'agricoltura rispettosa della natura impiegando gli strumenti già disponibili (pagamenti diretti per compensazione ecologica, agricoltura biologica, interconnessione,...)
- far sì che gli spazi naturali e i boschi proteggano dai pericoli naturali;
- promuovere una selvicoltura e un'agricoltura che favoriscano la preservazione delle basi naturali della vita, della flora e della fauna;
- promuovere le riserve forestali;
- tutelare e valorizzare la qualità degli insediamenti e l'identità dei luoghi abitati nonché delle zone naturali ed edificate circostanti;
- coordinare le attività d'incidenza territoriale di Comuni e Cantoni con gli obiettivi del parco.

Accanto alle misure di valorizzazione è parte integrante del progetto di un parco anche l'eliminazione di eventuali danni al paesaggio.

Progetti di Parco nazionale del Locarnese e Parc Adula

Sei anni orsono, al momento in cui Pro Natura aveva invitato a riflettere sulla possibilità di creare un nuovo parco nazionale, cinque regioni avevano studiato seriamente questa possibilità: la Regione Locarnese e Vallemaggia con il progetto di Parco nazionale del Locarnese; le Regioni Surselva, Viamala, Moesano e Tre Valli con il progetto Parc Adula; Uri (Maderanertal, Göschenertal, Maiental, Isenthal); Zermatt con il Parco del Cervino; la regione delle Mouverans VD/VS.

Nel frattempo, il progetto del Cervino è stato abbandonato al termine di un'analisi approfondita; il progetto urano si è scontrato con resistenze da parte della popolazione e quello delle Mauverans è stato bloccato dall'opposizione vallesana. Come indica Pro Natura nella sua rivista: *les espoirs reposent désormais sur les régions du Locarnese et de l'Adula*⁵¹.

Il Parco nazionale del Locarnese interessa un comprensorio (area di studio) di ca. 350 km², 12 Comuni e ca. 1'400 abitanti. L'area interessata si estende dalla cresta del Ghiridone alle Valli Rovana e Bavona.

Il progetto Parc Adula interessa un comprensorio di ca. 1'300 km², 34 Comuni e ca. 27'000 abitanti. L'area interessata si estende dalla Val Calanca al Lucomagno e dalla Greina alle vallate superiori di Vrin e Vals.

Posizione del Consiglio di Stato

Il 12 ottobre 2005 il Consiglio di Stato ha deciso di sostenere i due progetti in quanto rappresentano un'occasione irripetibile per la valorizzazione dei beni naturali, paesaggistici e culturali di queste aree e perché possono diventare uno strumento di promozione economica e un fattore di attrattiva turistica nel contesto della nuova politica regionale. Prossimamente presenterà pertanto un messaggio al Gran Consiglio con la richiesta di un credito quadro per la partecipazione al finanziamento dei progetti di parchi nazionali Parc Adula e Parco del Locarnese. Entrambi i progetti sono pronti per affrontare la fase di progettazione (seconda

⁵¹ Cfr. Pro Natura Magazine 1/2007, janvier, Parcs: passons maintenant de la théorie à la pratique!

fase), che sarà sostenuta finanziariamente anche dalla Confederazione (SECO - Regio Plus), dal Canton Grigioni (Parc Adula) e da fondazioni private.

Accanto ai due progetti di parco nazionale, è allo studio anche un progetto di Parco naturale regionale transfrontaliero del Camoghè, Pizzo di Gino e S. Jorio promosso dalla Regione Valli di Lugano. Questo progetto non è però ancora maturo a livello di studio di fattibilità e di coinvolgimento degli enti locali, delle associazioni e della popolazione.

Parchi naturali d'interesse cantonale

La politica di promozione dei parchi naturali, che il Cantone ha impostato da alcuni anni, non si limita alla promozione di parchi d'importanza nazionale, ma ha già all'attivo:

- la realizzazione del Parco delle gole della Breggia;
- la pianificazione del Parco della Valle della Motta;
- la definizione del concetto di Parco del Piano di Magadino⁵² e la richiesta di credito per l'allestimento del progetto e l'elaborazione del relativo piano di utilizzazione cantonale⁵³.

Il Parco del Piano di Magadino rappresenta una novità sul piano cantonale, sia dal punto di vista degli obiettivi perseguiti, sia per l'importanza strategica del territorio considerato. Lo scopo è quello di indirizzare lo sviluppo del Piano di Magadino verso un paesaggio multiforme a carattere prevalentemente rurale, in cui vi sia un'integrazione tra il settore primario, le attività del tempo libero e le misure di tutela degli ambienti naturali che arricchiscono il comparto.

Anche le disposizioni del Piano di utilizzazione cantonale del Monte Generoso, in fase di realizzazione, sono equiparabili per obiettivi e contenuti a quelle di un parco naturale.

8.4 Considerazioni particolari

Politica integrata del paesaggio

La definizione di una politica integrata del paesaggio è condivisa. Affinché essa possa effettivamente fungere anche da strumento di ponderazione degli interessi delle varie politiche settoriali e da strumento di mediazione tra i diversi attori pubblici e privati coinvolti nella gestione del territorio, è però necessario che tutti gli interessati ne comprendano e ne rispettino i meccanismi. L'istituzione della *Piattaforma paesaggio* interdipartimentale va nella direzione auspicata dall'Ufficio federale dello sviluppo territoriale di promuovere una cultura professionale interdisciplinare.

Progetto di paesaggio comprensoriale

L'idea di allestire dei progetti di paesaggio comprensoriale sembra allettante; il problema è però legato alla definizione dei perimetri, ai tempi e ai mezzi. Come a suo tempo per il piano di recupero delle rive dei laghi, si potrà affermare che molti dati sono già disponibili, ma a distanza di quasi cinque anni lo *Studio generale relativo al recupero delle rive e dei laghi* non è ancora stato presentato.

Dal punto di vista metodologico, la definizione di comprensori geografici in base alle caratteristiche paesaggistiche e il coinvolgimento della popolazione e dei diversi attori regionali e locali è certamente corretto. Non bisogna però dimenticare che, sovente, gli stessi comprensori e gli stessi attori sono o saranno presto coinvolti in altri progetti legati alle aggregazioni comunali, alla politica regionale,... e che – lo ha scritto esplicitamente il Consiglio di Stato nel messaggio concernente il credito quadro per le nuove aggregazioni⁵⁴ - 43 Comuni ticinesi sono inesorabilmente iscritti in una traiettoria di dissesto su tutti i fronti.

⁵² Il concetto è stato definito nell'ambito del Piano comprensoriale del Piano di Magadino, scheda settoriale A.8 del 16.10.2001, approvata dal Gran Consiglio il 12.3.2003 e dalla Confederazione il 30.9.2005.

⁵³ Cfr. messaggio n. 5869 del 19.12.2006.

⁵⁴ Cfr. messaggio n. 5825 del 29.8.2006.

Con un po' di coraggio, si potrebbe capovolgere il concetto:

- promuovendo progetti modello per il paesaggio, sull'esempio dei progetti promossi dall'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE);
- inserendo gli obiettivi e le strategie per il paesaggio nella politica degli agglomerati rispettivamente nella politica regionale.

Il progetto *Linescio villaggio terrazzato*, promosso dall'Associazione per la protezione del patrimonio artistico e architettonico di Vallemaggia e da Pro Linescio, potrebbe essere un esempio in questo senso.

Parchi nazionali

La messa in consultazione dell'ordinanza sui parchi ha evidenziato aspetti conflittuali legati alle prescrizioni per la zona centrale⁵⁵. Nelle Alpi la superficie della zona centrale di un parco nazionale deve essere di almeno 100 km². Essa può essere composta da singole superfici parziali qualora ciò consenta alla natura di svilupparsi liberamente; almeno un quarto della superficie della zona centrale deve trovarsi sotto il limite del bosco.

Considerate le dimensioni e le caratteristiche del perimetro di studio, la definizione della zona centrale del progetto di Parc Adula non dovrebbe porre problemi insormontabili. La definizione della zona centrale del progetto di Parco del Locarnese risulterà sicuramente più difficile. Nello spirito che contraddistingue la promozione di nuovi parchi d'importanza nazionale, è però importante che siano prima di tutto le autorità e la popolazione delle regioni interessate ad esprimersi su questi aspetti.

Il mantenimento della natura e del paesaggio non può essere assicurato da norme, ma bisogna dare delle prospettive economiche alla popolazione residente, in particolare al settore primario. Solo con l'istituzione di un parco non si potrà raggiungere l'obiettivo di assicurare un'occupazione decentralizzata del territorio. Una regione deve essere cosciente delle sue potenzialità e, sulla base delle condizioni quadro prevedibili per il futuro e delle esigenze della popolazione, deve scegliere attivamente la strategia con il maggior potenziale di riuscita.

L'esperienza mostra che per l'istituzione di un parco occorrono tre elementi: una forte identificazione della popolazione, una grossa disponibilità all'innovazione per affrontare nuovi progetti e una leadership, vale a dire la competenza e l'impegno di figure leader⁵⁶.

Agricoltura

L'agricoltura ticinese è stata oggetto di numerosi studi e ricerche che si sono occupati di aspetti settoriali, regionali, interdisciplinari,...Sull'esempio del Piano forestale cantonale sarebbe estremamente utile elaborare un Piano agricolo cantonale, che definisca funzioni,

⁵⁵ Cfr. art. 17 del progetto di ordinanza sui parchi, Zona centrale:

1 Per consentire alla natura di svilupparsi liberamente, nella zona centrale non è consentito:

- uscire dai sentieri e dagli itinerari indicati e introdurre animali;*
- accedere con veicoli di qualsiasi tipo;*
- decollare e atterrare con aeromobili di tutti i tipi, inclusi gli alianti da pendio quali deltaplani e parapendii;*
- realizzare costruzioni e impianti e procedere a modifiche della configurazione del terreno;*
- utilizzare il terreno a scopi agricoli e forestali, ad eccezione dei pascoli tradizionali su piccole superfici;*
- praticare la pesca e la caccia, ad eccezione della regolazione di popolazioni di specie cacciabili per prevenire gravi danni da selvaggina;*
- raccogliere pietre, minerali, piante e funghi e catturare animali.*

2 Sono consentite deroghe di lieve entità alle prescrizioni di cui al capoverso 1 qualora vi siano motivi importanti che prevalgono sull'interesse al libero sviluppo della natura.

3 Le costruzioni e gli impianti esistenti devono essere rimossi quando se ne presenti l'occasione, qualora non vi siano motivi importanti che prevalgono sull'interesse al libero sviluppo della natura.

4 La zona centrale è inserita nella carta aeronautica secondo l'articolo 61 lettera a dell'ordinanza del 23 novembre 19943 sull'infrastruttura aeronautica con un richiamo al rispetto indispensabile di tale disposizione in caso di sorvolo.

⁵⁶ È quanto affermano ad esempio i promotori della riserva della biosfera UNESCO dell'Entlebuch (LU).

obiettivi e principi di gestione dell'area agricola e permetta di partecipare più attivamente al processo di riforma della politica agricola nazionale.

Insedimenti

Recentemente l'Ufficio federale della cultura ha presentato i primi quattro volumi dell'Inventario degli insediamenti d'importanza nazionale (ISOS) concernenti la Leventina, il Luganese e il Mendrisiotto. Come già rilevato dalla commissione nel rapporto sulla relativa scheda di coordinamento⁵⁷ questo inventario mette in evidenza l'importanza degli insediamenti per l'identità e l'immagine turistica del Cantone. Affinché raggiunga il suo scopo, è importante che esso venga utilizzato anche come strumento di sensibilizzazione per comprendere, tutelare e valorizzare le qualità urbanistiche, architettoniche e paesaggistiche degli insediamenti.

9. RETE URBANA

9.1 Sistema urbano policentrico

Come già indicato al capitolo 6, il Modello territoriale ambisce a qualificare il Ticino quale regione strategica nel contesto alpino e promuove l'idea di rete urbana, ovvero del Cantone quale sistema urbano policentrico e integrato nella rete delle città svizzere, lombarde ed europee.

Per raggiungere questi obiettivi, va perseguita la seguente strategia:

1. Consolidare il ruolo di Lugano quale centro d'importanza nazionale.
2. Rafforzare i centri d'importanza cantonale di Bellinzona, Locarno e Chiasso-Mendrisio.
3. Promuovere le relazioni socioeconomiche tra le aree urbane e le aree montane.

Politica degli agglomerati

Per consolidare il ruolo dell'agglomerato di Lugano è necessario agire sui requisiti competitivi, come la realizzazione delle opere previste dal Piano regionale dei trasporti del Luganese (PTL⁵⁸), la promozione degli interventi urbanistici indicati nel Concetto di organizzazione territoriale dell'agglomerato luganese (COTAL⁵⁹), lo sviluppo del sistema universitario, la continuazione dei progetti d'aggregazione (Nuova Lugano⁶⁰, Piana del Vedeggio,...) e lo sviluppo del concetto di agglomerato.

Per rafforzare gli agglomerati di Bellinzona, Locarno e Chiasso-Mendrisio è pure necessario agire sui requisiti competitivi (ad esempio l'allacciamento di Locarno alla rete delle strade nazionali; la ristrutturazione del trasporto pubblico urbano di Bellinzona; la riqualifica e riconversione della stazione ferroviaria, scalo merci e magazzini generali di Chiasso), ma soprattutto puntare sulle aggregazioni. L'esperienza di altri Cantoni mostra che la via della

⁵⁷ Cfr. rapporto 4786Rparz.2 del 14.10.1999 della Commissione speciale per la pianificazione del territorio sul messaggio 8.9.1998 concernente la procedura di approvazione della scheda di coordinamento 8.4 del Piano direttore – Insediamenti d'importanza nazionale.

⁵⁸ Cfr. scheda di coordinamento 12.23 del Piano direttore.

⁵⁹ Cfr. scheda di coordinamento 10.4 del Piano direttore.

⁶⁰ A questo proposito il Municipio di Lugano, nel messaggio del 14.2.2007 concernente il progetto per la seconda fase di aggregazione comprendente il Comune di Carabbia, ribadisce che l'obiettivo principale è lo sviluppo socioeconomico della Città e della sua regione di appartenenza. Lugano è stata in grado di creare una propria leadership regionale e di svolgere appieno il proprio ruolo di polo della crescita economica, sostenendo nel contempo una propria offerta di servizi ai Comuni della corona. La strategia di aggregazione considera prioritario consolidare i contatti con quei Comuni confinanti la cui popolazione risulta già naturalmente integrata nel tessuto urbano cittadino. Con questi Comuni intende promuovere un sereno e costruttivo discorso di aggregazione.

collaborazione non rappresenta una valida alternativa⁶¹. L'esempio della Nuova Lugano sta facendo scuola anche nel resto della Svizzera: il 26 gennaio 2007 il Consiglio di Stato del Cantone Lucerna ha licenziato un messaggio concernente la politica degli agglomerati e dello spazio rurale⁶² che – sull'arco di circa 15 anni – ha per obiettivo la creazione di una Città di oltre 100'000 abitanti con la progressiva fusione della Città di Lucerna con 6-7 Comuni dell'agglomerato e la creazione di un secondo polo cantonale con la fusione di Sursee con 6-7 Comuni circostanti.

Gli agglomerati di Bellinzona, Locarno e Chiasso-Mendrisio hanno elaborato i piani regionali dei trasporti; per il Mendrisiotto è stato allestito anche il Concetto di organizzazione territoriale⁶³. Nel 2004 il Dipartimento delle istituzioni ha presentato lo studio *Il Cantone e le sue regioni: le nuove Città*, accompagnato da documenti specifici inerenti ai tre agglomerati.

Il Consiglio di Stato prevede ora l'avvio di studi per individuare i migliori scenari di aggregazione. L'obiettivo di questi studi strategici – estesi per ogni regione su tutto il comprensorio dell'agglomerato urbano – è prima di tutto quello di rendere consapevoli i cittadini e gli amministratori locali delle dinamiche di sviluppo che caratterizzano il loro territorio. Oltre al Dipartimento delle istituzioni (per gli aspetti riguardanti i Comuni e i loro meccanismi di funzionamento, l'assetto della perequazione intercomunale e i compiti Cantone-Comune), sono coinvolti nei lavori anche il Dipartimento delle finanze e dell'economia e il Dipartimento del territorio. Il primo per gli aspetti legati allo sviluppo economico e alla politica regionale, il secondo per quanto concerne l'organizzazione del territorio (compresi i concetti d'organizzazione territoriale per il Locarnese e il Bellinzonese).

Parallelamente il Consiglio di Stato avvia la procedura⁶⁴ per i progetti locali di aggregazione e assicura il reciproco flusso di informazioni con i tre studi cantonali.

Relazioni tra aree urbane e aree montane

Per promuovere le relazioni socioeconomiche tra le aree urbane e le aree montane è prima di tutto necessario assicurare che suddivisione delle aree e criteri per le centralità definiti dal Piano direttore⁶⁵ fungano da riferimento anche per le altre politiche settoriali, in particolare per la politica delle aggregazioni e la nuova politica regionale.

Nel messaggio del 29 agosto 2006 concernente lo stanziamento del credito quadro destinato all'aiuto per le nuove aggregazioni dei Comuni in dissesto finanziario e delle periferie, il Consiglio di Stato ha sottolineato che qualsiasi reale promozione di politica regionale risulta del tutto improponibile in un contesto come quello attuale, contraddistinto da decine di Comuni non solo finanziariamente molto precari, ma anche e soprattutto inadeguati dal profilo amministrativo, organizzativo, manageriale e territoriale per poter contribuire a costruire, coordinare e gestire progetti di promozione e sviluppo adatti alle realtà regionali e sostenibili a termine⁶⁶.

⁶¹ Per avere degli effettivi vantaggi, la via della collaborazione richiede la creazione di un quarto livello istituzionale con competenze in ambito finanziario, fiscale e di pianificazione del territorio. Gli esempi di Friburgo e Berna mostrano che l'istituzione di una conferenza regionale è un processo molto dispendioso che richiede ulteriori sforzi di coordinamento.

⁶² Planungsbericht des Regierungsrates an den Grossen Rat über di Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes (B 172). Esso è accompagnato da due altri messaggi concernenti la fusione della Città di Lucerna con Littau e la nuova politica regionale: Planungsbericht über den Entwurf eines Dekrets für die finanzielle Unterstützung der Gemeindevereinigung Littau-Luzern e Planungsbericht über die Neue Regionalpolitik (B 173 e B 174 anch'essi del 26.1.2007). I tre messaggi sono stati approvati dal Gran Consiglio lucernese nella sessione marzo 2007.

⁶³ Cfr. schede di coordinamento 12.22 (PTB), 12.25 (PTLVM), 12.24 (PTM) e 10.5 del Piano direttore.

⁶⁴ Procedura prevista dall'art. 4 della legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni.

⁶⁵ Come già indicato al punto 6.3, oltre al centro d'importanza regionale di Biasca, non sono più stati designati dei *sub-poli* per le aree periferiche, ma vengono indicati criteri su cui sostenere queste centralità (salvaguardia dei servizi e delle infrastrutture esistenti, garanzia dell'offerta di servizi di base,...)

⁶⁶ Nel messaggio 5825 il Consiglio di Stato qualifica la situazione attuale con i seguenti fatti:

- nel Cantone permane una realtà di 43 Comuni inesorabilmente iscritti in una traiettoria di dissesto su tutti i fronti, nei quali l'intervento è indispensabile e non più procrastinabile;
- per queste situazioni non esiste alternativa realmente applicabile al di fuori di quella dell'aggregazione accompagnata da un radicale risanamento finanziario;
- questo contesto è pregiudizievole non solo per i comprensori in oggetto, ma per l'intero Cantone;

La politica regionale ha lo scopo di migliorare la concorrenzialità di singole regioni (regioni di montagna, spazio rurale in generale e regioni di frontiera) per creare e mantenere posti di lavoro e contribuire così a conservare un insediamento decentralizzato del territorio e a diminuire le disparità regionali.

Visto che l'accento è stato messo sugli effetti delle misure di promozione, la Confederazione ha rinunciato a definire con precisione le zone rurali e le regioni di montagna che possono ricevere degli aiuti; di principio sono stati esclusi unicamente i cinque maggiori agglomerati (Zurigo, Basilea; Berna, Losanna e Ginevra) e, con alcune possibili eccezioni, i Cantoni che, per la loro densità demografica, possono essere considerati urbani (AG, BL, BS, GE, SO, ZG e ZH). Per la promozione della cooperazione transfrontaliera entra invece in considerazione tutto il territorio nazionale.

Uno dei cinque principi della nuova politica⁶⁷ riguarda i centri regionali, che costituiscono i motori dello sviluppo. La politica regionale deve avere effetti decentralizzati nelle regioni di montagna, nello spazio rurale e nelle regioni di frontiera. Questa decentralizzazione ha comunque dei limiti nella misura in cui è necessario che una regione raggiunga una sufficiente massa critica, sul piano economico e demografico, per poter dare degli impulsi durevoli. Bisogna pertanto concentrare gli sforzi sui centri regionali e assicurare la cooperazione tra gli stessi e il territorio circostante.

Di fatto i principali centri regionali della politica regionale vanno pertanto a coincidere con i piccoli e medi agglomerati della politica degli agglomerati.

Progetti innovativi per lo sviluppo sostenibile del territorio

Vista l'esperienza positiva nel campo degli agglomerati, per i prossimi anni l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) ha deciso di sostenere progetti innovativi per lo sviluppo sostenibile del territorio. Il bando⁶⁸ comprende tre settori tematici:

1. Progetti modello Politica degli agglomerati

I progetti di Politica degli agglomerati di 2a generazione si concentrano sulla collaborazione (negli agglomerati, nei sistemi urbani, nelle aree metropolitane) e sul progetto urbano (sviluppo sostenibile dei quartieri).

2. Progetti modello Sviluppo sostenibile degli insediamenti

I progetti Sviluppo sostenibile degli insediamenti si concentrano su due indirizzi: collaborazione intercomunale e gestione della superficie degli insediamenti; essi possono essere riferiti sia allo spazio rurale sia a quello urbano.

3. Progetti modello Sinergie nello spazio rurale

Con i progetti Sinergie nello spazio rurale si intende promuovere la collaborazione tra diversi settori e politiche settoriali in quattro campi tematici: coordinamento delle attività di gestione del territorio; sistemi di compensazione dei vantaggi e degli oneri; rivalutazione degli inventari dei paesaggi d'importanza nazionale; sfruttamento dei potenziali delle energie rinnovabili a livello regionale.

I tre settori interessano temi centrali della revisione del Piano direttore e della politica delle aggregazioni.

– l'assenza di intervento risulterebbe comunque molto onerosa, sia in termini finanziari che di supporto amministrativo, e ripropone un'inaccettabile prospettiva di automatismi, deresponsabilizzazione e dipendenza.

⁶⁷ La politica regionale si fonda sui seguenti principi (art. 2 della nuova legge federale):

- a. le regioni sviluppano iniziative proprie, volte a incrementare la loro concorrenzialità e la loro produzione di valore aggiunto;
- b. i centri regionali costituiscono i motori dello sviluppo;
- c. sono considerate le esigenze dello sviluppo sostenibile;
- d. i Cantoni sono i principali interlocutori della Confederazione e assicurano la collaborazione con le regioni;
- e. i servizi federali collaborano strettamente tra loro, nonché con le istituzioni e le organizzazioni svizzere ed estere.

⁶⁸ Come già indicato al punto 5.6, le candidature di progetto per il primo bando vanno inoltrate entro il 30 aprile 2007; all'inizio del 2008 vi sarà un secondo bando.

9.2 Politica regionale 2008-2015

Secondo la nuova legge sulla politica regionale, l'Assemblea federale ha il compito di delineare le priorità e i contenuti della promozione della politica regionale nel quadro di un programma pluriennale di otto anni. Il 28 febbraio 2007 il Consiglio federale ha licenziato il messaggio sul programma pluriennale relativo alla politica regionale 2008-2015.

Priorità della promozione

La politica regionale deve promuovere sistemi a valore aggiunto orientati sull'esportazione. Per i prossimi otto anni il Consiglio federale propone di accordare la priorità all'industria e al turismo. Questi settori dovrebbero beneficiare degli aiuti più importanti, in particolare per:

- mettere in rete i sistemi industriali a valore aggiunto orientati sull'esportazione al fine di intensificare l'innovazione e migliorare la commercializzazione;
- promuovere l'evoluzione strutturale del turismo.

Come seconda priorità sono previsti aiuti ai settori formazione e salute, energia, risorse naturali e agricoltura, per

- mettere in rete e rinforzare le aziende attive nei campi della formazione e della salute secondo principi di mercato;
- sfruttare maggiormente il potenziale d'esportazione del settore dell'energia;
- accrescere il valore aggiunto generato dallo sfruttamento delle risorse naturali;
- accrescere il valore aggiunto generato dall'economia agricola sui mercati.

Misure di accompagnamento

La politica regionale prevede anche misure di accompagnamento per potenziare la cooperazione con le altre politiche settoriali della Confederazione. In particolare si tratta di garantire la coerenza con la politica di sviluppo territoriale (assicurare i servizi di base, indennizzare prestazioni di pubblica utilità,...) e di promuovere delle sinergie con le politiche settoriali, che contribuiscono a migliorare la competitività nei perimetri interessati dalla politica regionale.

Un altro settore interessato dalle misure di accompagnamento è costituito dalle zone a debole potenziale di sviluppo. Una caratteristica ricorrente di questi spazi è una spirale di sviluppo negativa (diminuzione dei posti di lavoro e del valore aggiunto, evoluzione sfavorevole della piramide d'età, esodo, smantellamento dei servizi pubblici di base, deterioramento delle finanze comunali,...); a medio e lungo termine la loro sopravvivenza rischia di essere compromessa. Secondo il Consiglio federale in queste zone neanche gli strumenti della nuova politica regionale sono in grado di portare ad un'inversione di rotta.

Ciononostante queste regioni possono avere dei potenziali, anche se modesti dal punto di vista della politica regionale. I paesaggi naturali e rurali, come pure i valori storici e culturali, possono ad esempio essere utili nell'ambito del turismo. La Confederazione ha sottoposto ai Cantoni un progetto di procedura per la definizione delle zone a debole potenziale e l'elaborazione di piani d'azione concreti. In ogni caso la responsabilità principale è assunta dal Cantone interessato e i programmi e le iniziative, che beneficiano di aiuti, devono rispettare i criteri fissati dalla nuova politica regionale e il programma pluriennale.

9.3 Uso parsimonioso e sostenibile del territorio

Uno dei principi fondamentali della pianificazione del territorio in Svizzera è l'utilizzazione misurata del suolo, visto come risorsa rara e non rinnovabile. In Ticino questo principio è stato perseguito attraverso l'applicazione della legge sulla conservazione del territorio agricolo del 19 dicembre 1989 e del relativo regolamento del 9 giugno 1998. Oltre alla salvaguardia del

territorio agricolo, oggi anche altre preoccupazioni convergono verso questo principio: in particolare i costi d'urbanizzazione e dei trasporti.

Nell'ambito della revisione del Piano direttore sono stati allestiti due studi di base che riguardano l'uso del suolo: *Proprietà e qualità dello spazio urbano in Ticino: trasformazioni recenti*⁶⁹ e *Costi infrastrutturali e sviluppo del Comune*⁷⁰. Il progetto di revisione della legge cantonale sulla pianificazione del territorio (LALPT) mira inoltre a dare maggior importanza al piano d'urbanizzazione⁷¹ e a rendere maggiormente operativi il piano particolareggiato e il piano di quartiere⁷², in modo da favorire anche un'utilizzazione più razionale dei terreni non edificati già attribuiti alla zona edificabile.

Analisi delle trasformazioni intervenute negli ultimi due decenni in 22 casi concreti

Lo studio su proprietà e qualità dello spazio urbano si concentra sulle trasformazioni intervenute negli ultimi due decenni, privilegiando un approccio morfologico: al centro dell'attenzione si sono poste le forme e le proprietà spaziali delle aree urbane del Cantone, le loro qualità, le loro peculiarità, i loro difetti.

Il metodo utilizzato è stato quello dell'analisi di casi concreti. Sono stati selezionati 22 casi, 22 porzioni di territorio di un chilometro quadrato ritenute rappresentative delle diverse situazioni urbane del Cantone. Gli esempi sono ripartiti tra i quattro agglomerati e suddivisi per tema: residenza⁷³, attività lavorative⁷⁴ e altre attività⁷⁵.

I caratteri ricorrenti che sono emersi dall'esame dei 22 casi sono stati suddivisi in quattro ambiti tematici:

1. Le infrastrutture viarie

I tracciati viari più antichi seguono l'andamento del terreno, mentre i nuovi insediamenti si sviluppano su terreni utilizzati in precedenza a fini agricoli e adottano la rete viaria creata a quello scopo. I tracciati completamente nuovi tendono invece ad ignorare l'orografia. I tracciati più regolari si trovano nelle pianure, laddove si è proceduto a bonifiche e al raggruppamento dei terreni.

In genere la rete viaria secondaria è insufficiente, sia dal profilo funzionale (viabilità), sia dal profilo urbanistico (qualità e fruibilità). I tracciati denotano spesso mancanza di razionalità, con conseguente spreco di suolo. I corsi d'acqua sono stati sovente incanalati o interrati; altre volte scorrono, quasi impercettibili, paralleli ai tracciati stradali; il loro potenziale paesaggistico e il valore naturalistico è stato ignorato.

2. La struttura fondiaria

Nel corso del secolo scorso la struttura fondiaria è stata sovente ridisegnata e semplificata secondo criteri funzionali all'agricoltura attraverso il raggruppamento dei terreni. Il

⁶⁹ Cristiana Guerra SA su incarico del Dipartimento del territorio, DSTM, SST, novembre 2005.

⁷⁰ MFG Consulenze SA e Planidea SA su incarico del Dipartimento del territorio, DSTM, SST, settembre 2003.

⁷¹ Il diritto federale impone l'adozione di piani d'urbanizzazione nei quali sia stabilito – con effetto vincolante per ognuno – il tracciato delle strade, delle condotte e delle canalizzazioni. Nel nostro Cantone quest'obbligo è disatteso; lo strumento dei progetti generali delle opere di urbanizzazione (art. 78-79 LALPT) è risultato nella pratica tanto insoddisfacente da rimanere senza attuazione.

⁷² Ad esempio con la possibilità che un piano particolareggiato, elaborato con un grado di dettaglio paragonabile a quello di una domanda di costruzione, conferisca l'autorizzazione a costruire ai sensi della legge edilizia cantonale e della legge sulle strade oppure con i mezzi per attuare un piano di quartiere in caso di disaccordo fra i proprietari (accordo dei proprietari che detengono la maggioranza delle superficie soggetta al vincolo; possibilità di conferire alla stessa il diritto d'espropriazione se sussiste un interesse pubblico comprovato e sufficiente).

⁷³ I casi considerati sono: 1. Locarno Saleggi; 2. Verscio Salino; 3. Magadino Cadepezzo; 4. Bellinzona Semine; 5. Camorino Guasti; 6. Montecarasso; 7. Capriasca Cagiallo; 8. Caslano Campagna; 9. Lugano Molino Nuovo; 10. Breganzona Vergò; 11. Mendrisio Ordenada; 12. Besazio Porascia.

⁷⁴ I casi considerati sono: 13. Riazzino; 14. S. Antonino Serrai; 15. Mezzovico Vira; 16. Noranco Scairolo; 17. Mendrisio San Martino; 18. Stabio Palazzetta.

⁷⁵ Gli spazi per altre attività comprendono in particolare le aree destinate ad infrastrutture per lo sport e lo svago, quelle fortemente toccate da infrastrutture per la mobilità e le rive dei laghi. I casi considerati sono: 19. Ascona Saleggi; 20. Castione svincolo; 21. Lugano Cornaredo; 22. Morcote Arbòstora.

successivo sviluppo urbano si sovrappone a questa situazione senza modificare sostanzialmente né le infrastrutture viarie né la struttura fondiaria.

Il raggruppamento dei terreni a fini agricoli ha rappresentato un intervento pianificatorio propositivo e coraggioso. Uno sforzo analogo per fronteggiare il successivo sviluppo urbano non è quasi mai stato fatto, nonostante le possibilità di operare la ricomposizione particellare a scopo edilizi offerte dalle leggi cantonali sulla pianificazione del territorio (LALPT) e sul raggruppamento e la permuta dei terreni.

I grandi interventi infrastrutturali incidono pesantemente sulla struttura fondiaria, generando importanti cesure spaziali e conseguenti spazi residui. In genere non si riscontra un ridisegno urbanistico che valorizzi tali spazi.

3. L'edificato

La casa unifamiliare sorge di regola in mezzo alla particella con il giardino verso il sole o la vista. Quando è in pendenza, il terreno viene modificato mediante muri di sostegno, terrazzamenti o scarpate, cercando una sistemazione più piana possibile attorno alla casa. Il confine viene recintato con siepi o reti metalliche. L'accesso veicolare e i posteggi sono il punto d'aggancio tra lo spazio privato e quello pubblico della strada. Verso lo spazio pubblico la casa tende quindi a chiudersi.

Le dimensioni delle particelle diminuiscono progressivamente a causa della disponibilità e dei costi del terreno, ma anche a causa dell'aumento degli indici di sfruttamento. La maggior densità si produce più per compressione dei vuoti a scapito dei giardini privati e degli spazi pubblici, che non per una crescita in verticale dell'edificato.

In genere l'urbanizzazione secondaria risulta da interventi dei privati piuttosto che dell'ente pubblico. Ne consegue una scarsa qualità dello spazio stradale che assume unicamente una valenza funzionale. Raramente nei quartieri di case unifamiliari si trovano spazi pubblici che fungano da luoghi di aggregazione e di svago del quartiere. Le uniche aree pubbliche sono quasi sempre le infrastrutture scolastiche, che in genere non sono però pensate per assumere una funzione pubblica più universale.

La casa d'appartamenti sorge anch'essa al centro della particella e in genere si sviluppa da un minimo di 3 fino a 7-8 piani. Nelle città il piano terreno ospita spesso spazi commerciali e pubblici, mentre altrove è leggermente sopraelevato rispetto al giardino ed adibito anch'esso alla residenza. L'orientamento dell'edificio è stabilito in base all'insolazione e alla tipologia degli appartamenti, raramente in relazione allo spazio pubblico. L'edificio è circondato da piazzali e posteggi; il giardino è ciò che rimane della particella; il confine è marcato da siepi o recinzioni.

Il capannone e il centro commerciale, per le loro dimensioni, hanno instaurato un nuovo rapporto di scala con il territorio. Lo sfruttamento dei fondi è totale: gli edifici occupano in genere gran parte delle particelle; il resto è adibito a posteggi, piazzali, strade di servizio. Gli edifici sono grandi contenitori di attività diverse e interscambiabili. La distinzione tra attività del secondario e del terziario è sempre più difficile. I centri commerciali hanno generato grossi afflussi di traffico, spesso non gestiti; sono comunque diventati i nuovi luoghi d'incontro, le nuove piazze, che però non raggiungono una qualità all'altezza delle loro funzioni di aggregazione.

Le infrastrutture sportive e per il tempo libero si trovano sovente lungo l'autostrada o in prossimità degli svincoli; in altri casi sono situate su terreni un tempo lontani dal centro e ritenuti non redditizi per altri scopi. Per necessità di controllo e sicurezza, questi spazi sono oggi quasi sempre recintati.

4. Gli strumenti di pianificazione

Il Piano direttore del 1990 conteneva diversi obiettivi in materia di paesaggio, ricreazione e turismo, insediamenti che riguardano la qualità urbanistica. Il loro effetto è però stato deludente. Gli esempi in cui si riscontra una particolare attenzione agli spazi pubblici e stradali risalgono generalmente ad un'epoca passata. Oppure sono legati ad interventi puntuali, come la realizzazione di una nuova casa comunale o un intervento di moderazione del traffico.

Nei piani regolatori il tema della densificazione è sovente affrontato in termini quantitativi più che qualitativi. Anche lo strumento dell'arretramento ha dimostrato forti limiti nel determinare la qualità urbanistica e in particolare quella dello spazio pubblico. Nonostante la tendenza alla riduzione della dimensione delle particelle, il modello che persiste è quello della costruzione in mezzo al sedime.

Spazi pubblici e spazi verdi

Per orientare lo sviluppo degli insediamenti verso una maggior qualità urbana e quindi verso una maggior qualità di vita, lo studio indica le seguenti vie:

- creare e trasmettere un'immagine positiva del Ticino urbano, evidenziando potenzialità e rischi;
- promuovere e diffondere l'idea di spazio pubblico quale elemento di ricchezza culturale e sociale, nonché quale diritto e dovere di una società urbana;
- sperimentare nuove modalità di informare e far partecipare la popolazione alla pianificazione del territorio;
- affrontare i temi di sviluppo e trasformazione urbana e territoriale in modo complessivo (non settoriale) e alla scala più appropriata;
- trasformare i grandi progetti infrastrutturali e quelli di riordino fondiario in occasioni di progettazione territoriale, paesaggistica e urbanistica;
- promuovere il miglioramento dello spazio pubblico all'interno di contesti urbani o suburbani degradati o poco attrattivi;
- promuovere la multifunzionalità degli spazi pubblici;
- sperimentare l'aumento della densità e della qualità urbanistica e architettonica;
- sperimentare modalità di progettazione/pianificazione alternative basate sulla collaborazione, partecipazione e concertazione tra enti privati e pubblici.

Queste indicazioni sono riprese nel progetto di nuova scheda R10 *Spazi pubblici e qualità dello spazio costruito* e saranno completate con una nuova scheda complementare concernente le aree verdi di svago del fondovalle.

Dinamiche fondamentali tra zone edificabili e finanze comunali

Sovente l'obiettivo perseguito con l'estensione della zona edificabile è quello di attirare nuovi abitanti e nuove aziende e dunque di migliorare la situazione finanziaria del Comune. Le analisi su casi concreti condotte nello studio sui costi infrastrutturali mostrano però che i vantaggi non sono scontati.

Quando la situazione di partenza (situazione geografica, moltiplicatore d'imposta,...) è favorevole e l'ampliamento della zona edificabile o l'intensificazione dell'uso di quella già edificabile generano dei costi sopportabili, l'arrivo di nuovi contribuenti produce un incremento del gettito fiscale in grado di compensare i maggiori oneri. Quando l'estensione della zona edificabile è invece frutto di visioni poco realistiche e l'urbanizzazione si rileva molto impegnativa, gli oneri che ne risultano possono comportare un aumento del moltiplicatore d'imposta e scoraggiare nuovi insediamenti.

I principali ambiti che interagiscono sulle scelte di gestione del territorio sono:

a) la situazione geografica,

- il quadro paesaggistico influenza in modo importante l'attrattiva di una determinata località o regione; esso esplica effetti sui costi dei terreni, sulla struttura dei contribuenti e su quella demografica;
- la topografia, ossia l'insieme delle caratteristiche fisiche del territorio (pendenza del terreno, insolazione, altitudine, ...), concorre a determinare le scelte ubicative e le

possibilità di edificazione; anche i costi delle infrastrutture risentono della configurazione topografica;

- l'accessibilità ai servizi centrali di livello superiore (scuole, ospedali,...), in particolare la possibilità di raggiungere comodamente i centri principali, differenzia l'attrattiva di località e regioni; lo sviluppo demografico e la struttura della popolazione ne risentono in modo significativo.

b) la struttura demografica e sociale,

- l'evoluzione della popolazione residente dipende da molti fattori (quadro paesaggistico, pressione fiscale, ...); per contro non sembra influenzare in modo determinante gli altri ambiti;
- la struttura della popolazione determina diverse esigenze riguardo ai servizi pubblici (infrastrutture scolastiche, istituti per la cura degli anziani,...); a sua volta questa struttura genera un gettito fiscale in funzione del profilo socio-economico dei propri membri;
- la struttura e la distribuzione della proprietà fondiaria evolvono in funzione del mercato ma possono essere fortemente condizionate da situazioni storiche e famigliari; queste incidono sulla disponibilità e sul costo dei terreni.

c) la situazione finanziaria,

- il costo del terreno sottostà a forti condizionamenti derivanti dalla situazione geografica e topografica; a sua volta questo costo condiziona la struttura demografica e socio-economica, ad esempio agendo in modo selettivo sull'insediamento di nuovi contribuenti;
- il gettito fiscale è il risultato dell'interazione di più fattori, tra i quali primeggiano la situazione geografica, le condizioni fiscali (moltiplicatore) e la struttura demografica e sociale;
- il costo delle infrastrutture è il risultato di parecchi condizionamenti e contribuisce in modo significativo a determinare lo stato delle finanze comunali e quindi il livello del moltiplicatore, che a sua volta è fattore di selezione nelle scelte di localizzazione.

d) gli indirizzi politici,

- il dimensionamento e le norme di piano regolatore influiscono sulla capacità del territorio di accogliere nuovi insediamenti; essi determinano la necessità di opere di urbanizzazione e comportano quindi costi di investimento e di gestione degli impianti;
- gli standard di progettazione e costruzione nonché la qualità ricercata delle opere, definiti spesso da norme legislative vincolanti, influenzano i costi delle infrastrutture;
- le modalità di finanziamento delle opere esplicano importanti effetti diretti sulla situazione finanziaria del Comune come pure sui comportamenti degli attori economici; il mancato prelievo di contributi di miglioria può acuire la pressione fiscale e favorire la tesaurizzazione;
- il moltiplicatore d'imposta contribuisce a definire l'attrattiva di una località e a selezionarne i residenti.

Le conclusioni principali dello studio indicano che le scelte in materia di sviluppo territoriale comportano significative ripercussioni finanziarie, sia sulla gestione corrente che sugli investimenti. L'incremento della popolazione si ripercuote sugli oneri di gestione corrente derivanti dai nuovi bisogni nel campo dell'istruzione, della mobilità e dell'amministrazione.

Lo sviluppo territoriale non comporta unicamente investimenti per l'urbanizzazione primaria (strade, canalizzazioni, approvvigionamento idrico,...), ma anche per l'urbanizzazione secondaria (scuole, svago e ricreazione, edifici tecnico-amministrativi,...). I costi dell'urbanizzazione primaria sono influenzati in modo significativo dalla densità, mentre le

necessità e i costi dell'urbanizzazione secondaria sono più problematici da stimare, ma non per questo meno importanti.

Dal profilo degli introiti del Comune sono tre gli elementi che entrano in considerazione: le imposte sulle persone fisiche e giuridiche; le tasse causali per l'uso dei servizi; i contributi per l'urbanizzazione (contributi di miglioria e contributi sostitutivi). L'estensione delle zone edificabili non porta automaticamente ad un aumento del gettito fiscale grazie ai nuovi insediamenti, perché la relazione tra l'evoluzione del numero dei contribuenti e il gettito fiscale non è per forza lineare.

9.4 Poli di sviluppo economico e grandi generatori di traffico

Il Piano direttore del 1990 conteneva sette obiettivi in materia di zone di attività industriali e artigianali, che dovevano assicurare le premesse territoriali per promuovere gli obiettivi di politica economica cantonale (promozione del livello tecnologico delle aziende, impiego di mano d'opera qualificata, occupazione dei comprensori periferici e di montagna,...). In particolare era prevista la pianificazione di zone industriali d'interesse cantonale e di zone industriali d'interesse regionale.

Legge sull'innovazione economica

La legge cantonale sull'innovazione economica del 25 giugno 1997 prevede aiuti diretti (contributi a fondo perso per investimenti, agevolazioni fiscali) e misure indirette (promozione di zone industriali d'interesse cantonale, zone industriali d'interesse locale, promozione della piazza economica ticinese, aiuti per la formazione professionale e l'autoimprenditorialità) per lo sviluppo di aziende esistenti e la creazione di nuove aziende⁷⁶ che introducono innovazioni nel prodotto, nel servizio, nel processo produttivo o nell'organizzazione.

Le zone industriali di interesse cantonale e i parchi tecnologici vengono definiti dal Consiglio di Stato nell'ambito della pianificazione cantonale. Essi possono essere promossi dal Cantone, dai Comuni e da altri enti di diritto pubblico o da società miste. In particolare può essere avviato il riordino dei fondi. Il Cantone può partecipare direttamente come socio a società miste aventi per scopo la realizzazione e la gestione di zone industriali di interesse cantonale; può provvedere all'acquisto in proprio di terreni idonei; può realizzare in proprio o subsidiare le infrastrutture, compresi, se è il caso, servizi collettivi. Per le zone industriali di interesse locale può concedere sussidi a un Comune o più Comuni associati per la realizzazione di infrastrutture in relazione diretta con l'insediamento di imprese industriali ed artigianali.

Zone industriali e artigianali

Lo studio di base aree produttive⁷⁷ ha effettuato una lettura urbanistica ed economica delle dinamiche insediative che si sono verificate nel settore produttivo cantonale negli ultimi vent'anni. Gli insediamenti delle attività industriali e artigianali si sono concentrati lungo i fondovalle principali. La localizzazione dei 2/3 delle attività economiche è avvenuta al di fuori delle zone artigianali e industriali, in buona parte nelle zone residenziali, provocando una mescolanza funzionale e la dispersione degli insediamenti produttivi.

Le tre zone industriali d'importanza cantonale (Biasca, Riazzino e il Parco tecnologico del Pian Faloppa) hanno conosciuto un discreto sviluppo, ma necessitano ancora di importanti sforzi per promuovere l'insediamento di attività ad alto valore aggiunto e creare il tessuto industriale auspicato. Alcune zone si sono rivelate molto dinamiche (Piano del Vedeggio, Stabio), mentre altre hanno conosciuto un forte sviluppo commerciale (Pian Scairolo, Piana di San Martino, S. Antonino) che hanno portato a problemi di gestione, in particolare del traffico.

⁷⁶ Sono considerate aziende industriali, aziende dell'artigianato industriale e aziende del terziario avanzato che svolgono funzioni connesse con l'innovazione nella produzione industriale.

⁷⁷ Aree produttive integrate; SUPSI, Dipartimento Ambiente Costruzioni e Design, USI, Istituto di ricerche economiche.

Per promuovere le zone più adatte e gestire i problemi viari e ambientali la revisione del Piano direttore mette l'accento su due elementi: i Poli di sviluppo economico e i Grandi generatori di traffico⁷⁸.

Poli di sviluppo economico

Con la delimitazione di poli di sviluppo economico si intende predisporre siti particolarmente adatti per l'insediamento e lo sviluppo di attività, in sintonia con gli obiettivi di promozione economica. I principali criteri di localizzazione proposti sono:

- il posizionamento strategico nelle aree centrali o suburbane;
- un'adeguata accessibilità (traffico privato, trasporto pubblico, traffico merci);
- la presenza di attività produttive attrattive (aree industriali e artigianali già consolidate);
- la disponibilità di sufficienti superfici edificabili o la possibilità di recuperare aree dismesse;
- la possibilità di un utilizzo ottimale del terreno o di un riordino fondiario;
- la possibilità di predisporre il modo ottimale le opere di urbanizzazione.

In questo modo si intende promuovere l'insediamento di attività economiche laddove esistono le migliori condizioni e le maggiori potenzialità di crescita. Attualmente, in collaborazione con il Comune di Arbedo-Castione, il Dipartimento del territorio ha avviato una progettazione-test nel comparto di Castione/Stazione⁷⁹.

Esempio del Canton Berna

In alcuni Cantoni questo tipo di promozione è già praticato da diversi anni. Nel 1989 il Canton Berna ha lanciato un programma di poli di sviluppo economico (Entwicklungsschwerpunkte, ESP-Programm) che mira a mettere a disposizione delle aziende delle zone centrali, sì da permettere un insediamento o un ampliamento in tempi brevi. Si distinguono due tipi di poli:

- poli di sviluppo Servizi (ESP-D Standorte; D=Dienstleistungen); situati in corrispondenza di nodi di trasporto pubblico; sono predisposti in particolare per posti di lavoro nei servizi e centri di vendita e del tempo libero;
- poli di sviluppo Lavoro (ESP-A Standorte; A=Arbeit); situati in corrispondenza di svincoli autostradali esistenti; sono predisposti per insediamenti industriali e artigianali e, in modo limitato, per punti di vendita dipendenti dal traffico privato.

I poli ESP sono designati nel Piano direttore cantonale. Sovente viene allestito un piano particolareggiato che ha il compito di assicurare a lungo termine uno sviluppo ottimale dal punto di vista dei contenuti, delle caratteristiche urbanistiche e del traffico. Generalmente viene creata un'organizzazione di progetto che coinvolge tempestivamente i principali attori (Comune, servizi cantonali, proprietari, imprese di trasporto, investitori); quest'organizzazione può comunque variare molto a dipendenza della complessità del polo.

Grazie al coordinamento preventivo delle politiche di sviluppo territoriale, trasporti, promozione economica e protezione dell'ambiente, il programma ESP permette un impiego mirato e sostenibile dei mezzi. Ogni anno il Cantone investe 10 mio di franchi nei poli di sviluppo; in accordi di cooperazione con i Comuni vengono fissati gli obiettivi e le rispettive prestazioni. A scadenza semestrale viene pubblicato un bollettino (ESP-Barometer), che informa sullo sviluppo dei singoli poli; questo genere d'informazione ha contribuito a promuovere la

⁷⁸ Cfr. Nuove schede di PD, R.7 e R8.

⁷⁹ Grazie alla presenza dello svincolo autostradale e all'entrata in funzione della nuova fermata TILO, nel 2009, l'area di Castione assumerà sempre più un ruolo strategico all'interno dell'agglomerato di Bellinzona. Quest'area possiede un importante potenziale economico, ma corre il rischio di subire uno sviluppo disordinato. Per questo Dipartimento e Comune si sono impegnati a progettare accessi e servizi della stazione TILO e a definire un concetto volto a promuovere la qualità urbanistica e ad attribuire una chiara identità al comparto.

comprensione del programma, in particolare negli ambienti politici. Ogni quattro anni il Cantone esegue un controllo per valutare i progressi e impostare eventuali adattamenti. Il programma ESP ha impiegato alcuni anni per mettersi in moto, ma la verifica del 2004 ha evidenziato una crescita del valore aggiunto generato in queste zone sensibilmente superiore alla media cantonale. Attualmente si contano 31 poli di sviluppo. Per rispondere alla crescente domanda il Canton Berna sta valutando la possibilità di creare nuovi poli di lungo gli assi di sviluppo Berna-Burgdorf-Langenthal e Thun-Berna-Bienne.

Grandi generatori di traffico

Come già indicato al punto 2.4, la Confederazione raccomanda di fissare nel Piano direttore le ubicazioni dei grandi generatori di traffico (centri commerciali, mercati specializzati, strutture per il tempo libero,...) in quanto presentano una forte incidenza sul territorio e l'ambiente. I grandi generatori di traffico influenzano anche lo sviluppo a lungo termine degli insediamenti e la struttura d'approvvigionamento esistente.

In linea di principio i Cantoni sono liberi di definire concretamente le diverse zone in modo vincolante per le autorità oppure di fissare criteri cantonali sufficientemente precisi per le ubicazioni ritenute adatte. Per evitare questioni di principio a livello di pianificazione subordinata, la Confederazione consiglia comunque di privilegiare le definizioni concrete delle varie zone piuttosto che la formulazione di criteri.

Sono considerate adatte le ubicazioni che rispondono alle esigenze poste dai potenziali utenti/investitori (buona raggiungibilità per clientela e logistica; grande potenziale di clienti e potere d'acquisto), dispongono di un potenziale di sviluppo a lungo termine, possono essere integrate nella rete viaria esistente, possono essere raggiunte con i mezzi pubblici di trasporto e sono accessibili al traffico lento, si trovano vicino a poli occupazionali, strutture ed impianti pubblici o strutture ricreative (ubicazioni integrate).

A livello di Piano direttore cantonale si stabiliscono i principi e gli ordini di grandezza che consentono di valutare l'incidenza territoriale. La definizione dettagliata del potenziale di utilizzazione rientra invece nella pianificazione subordinata vincolante per il proprietario del fondo. I parametri determinanti per il potenziale di utilizzazione sono:

- grado e tipo di utilizzazione (superficie utile, volume utile, superficie di vendita, ev. suddivise secondo il tipo di utilizzazione);
- numero di posteggi (posteggi per clienti e dipendenti);
- numero di tragitti (viaggi di andata e ritorno nel traffico privato motorizzato indotto dai frequentatori);
- prestazioni km (chilometri percorsi nel traffico privato motorizzato indotto dai frequentatori).

La dipendenza reciproca tra questi valori è palese: più sono elevati il grado di utilizzazione o la frequenza di un determinato tipo di utilizzazione, più è tendenzialmente alto il numero dei frequentatori attesi e maggiore il numero di posteggi necessari e di tragitti effettuati.

Il progetto di scheda indica che il numero e la localizzazione dei comparti potenzialmente idonei per grandi generatori di traffico è stabilito, tra l'altro, anche sulla base del fabbisogno complessivo a livello cantonale nonché del ruolo e della funzione del comparto nel contesto della Città-Ticino e dell'agglomerato di riferimento.

9.5 Considerazioni particolari

Competitività della Città-Ticino

Il coordinamento – non solo a livello strategico, ma anche operativo – delle politiche di sviluppo territoriale, di promovimento economico e delle aggregazioni è una condizione indispensabile per realizzare il modello territoriale. In particolare, questo coordinamento deve avvenire a livello di agglomerati, di definizione delle centralità e di sviluppo di scenari per le zone più discoste.

La politica degli agglomerati è lo strumento principale per promuovere la competitività della Città-Ticino; cittadini e amministratori locali devono essere resi consapevoli delle dinamiche di sviluppo che caratterizzano il loro agglomerato.

I centri regionali giocano un ruolo determinante nelle relazioni tra le aree urbane e il resto del territorio. Essi devono assicurare delle condizioni favorevoli per l'approvvigionamento in beni e servizi⁸⁰ nella loro area di riferimento. Si tratta di un compito che di principio deve essere assolto in comune dal settore pubblico e privato; viste le tendenze in atto è importante che questo tema venga discusso e affrontato attivamente.

Da sola, la nuova politica regionale federale potrà fare ben poco per invertire la spirale negativa che caratterizza le zone a debole potenziale di sviluppo; per questo è necessario delimitare subito queste zone e verificare le possibili sinergie con altre politiche (parchi, turismo,...).

Regioni limitrofe

Il San Gottardo rappresenta un mito e un simbolo anche oltre i confini nazionali; indipendentemente dalla realizzazione o meno della Porta Alpina, che ha dato avvio al progetto di sviluppo regionale e territoriale Gottardo (PREGO), il Cantone Ticino dovrebbe assumere un ruolo più attivo. Nell'Alto Ticino non ci sono molte alternative di sviluppo socioeconomico.

Nei compiti della nuova politica regionale rientra anche la cooperazione transfrontaliera; sull'esempio dell'agglomerato trinazionale di Basilea⁸¹, si dovrebbero approfondire i temi e le modalità istituzionali di collaborazione nel triangolo Lugano-Como-Varese.

Poli di sviluppo economico e grandi generatori di traffico

I poli di sviluppo economico devono essere creati in modo progressivo e selettivo; la priorità potrebbe essere data alle (nuove) stazioni ferroviarie; in quest'ambito potrebbe rientrare anche la promozione dell'alloggio. Per i grandi generatori di traffico sono invece necessarie misure chiare e urgenti; il controllo dell'evoluzione della situazione è importante per garantire un impiego efficace dei mezzi.

Uso del suolo

L'uso del suolo concerne direttamente i rapporti Cantone-Comuni. Nell'ambito della pianificazione locale, la ponderazione degli interessi deve avvenire in modo più trasparente, ad esempio adottando coerentemente la suddivisione in quattro ambiti tematici degli obiettivi pianificatori.

La pianificazione locale dovrebbe inoltre poter agire in modo più mirato. Perciò strumenti quali il piano particolareggiato e il piano di quartiere devono diventare più operativi e le possibilità offerte dal riordino fondiario devono essere maggiormente sfruttate.

Lo sviluppo del Cantone passa in ogni caso attraverso un uso più sostenibile del suolo.

⁸⁰ Cfr. art. 3 cpv. 3 LPT: *Gli insediamenti devono essere strutturati secondo i bisogni della popolazione e limitati nella loro estensione. Occorre in particolare: (...) d. assicurare condizioni favorevoli per l'approvvigionamento in beni e servizi.*

⁸¹ Nel 1995 un gruppo di pianificatori dei tre Paesi (CH, D, F) è stato incaricato di assicurare una cooperazione efficace in materia di sviluppo territoriale in seno all'Agglomerato Trinazionale di Basilea. Un primo progetto INTERREG II ha definito i progetti transfrontalieri più importanti a livello di agglomerato. Un secondo progetto INTERREG III ha permesso di lanciare una dozzina di studi di fattibilità su progetti transfrontalieri e di definire una nuova strategia di sviluppo territoriale comune fino al 2020. Nel frattempo è stato istituito un osservatorio statistico sul territorio ed è iniziata la preparazione dei primi progetti comuni (Park&Rail a Saint Louis, linee di tram transfrontaliere). Per poter estendere la cooperazione ad altri campi, come la sanità, la formazione ed il turismo, la struttura dell'Agglomerato Trinazionale di Basilea è evoluta nell'Eurodistrict Trinational di Basilea, un'associazione di diritto francese a scopo non lucrativo che dispone di budget e personale propri.

10. MOBILITÀ

10.1 Piano settoriale dei trasporti della Confederazione

Il 26 aprile 2006 il Consiglio federale ha adottato la parte programmatica del Piano settoriale dei trasporti in cui fissa i principi e le priorità della Confederazione in materia di infrastrutture di trasporto e definisce le modalità di coordinamento tra le varie misure relative ai vettori di trasporto da un lato e con lo sviluppo territoriale dall'altro.

Il piano settoriale prende in esame le infrastrutture adibite al traffico motorizzato privato, ai trasporti pubblici, al traffico lento, al traffico merci e da particolare rilievo agli aspetti territoriali. Esso ha per oggetto la pianificazione, la costruzione, la gestione, la manutenzione e l'utilizzazione delle infrastrutture di trasporto d'importanza nazionale; in particolare:

- le strade della rete di base e della rete complementare e i relativi nodi e raccordi;
- i tratti ferroviari, i terminali merci, le stazioni di smistamento e le stazioni viaggiatori;
- gli aeroporti nazionali, gli aerodromi regionali con traffico di linea e altre infrastrutture aeronautiche;
- le infrastrutture delle idrovie del Reno e del Rodano e le infrastrutture della navigazione adibite al traffico intermodale.

Il Piano settoriale dei trasporti garantisce il coordinamento tra i vari vettori di trasporto (strada, ferrovia, aviazione e navigazione). La parte attuativa indicherà le soluzioni ai problemi relativi alle infrastrutture di trasporto, le misure previste, le modalità di coordinamento e il relativo calendario.

Concezione della parte programmatica

La parte programmatica è la base di riferimento per le decisioni della Confederazione per l'elaborazione dei dossier sui trasporti, degli accordi di prestazione con le imprese di trasporto, per l'adozione dei piani direttori cantonali, per l'adozione di convenzioni sul finanziamento del traffico d'agglomerato.

La prima versione si concentra esclusivamente sulle infrastrutture di competenza della Confederazione adibite ai trasporti terrestri (vettori strada, ferrovia e navigazione). Tiene conto del fabbisogno infrastrutturale dei trasporti pubblici stradali e del traffico lento nella misura in cui entrano in gioco le competenze della Confederazione. Il settore aviazione verrà integrato in occasione di una prossima rielaborazione⁸².

Sviluppo del traffico entro il 2020 (2030)

Uno scenario di base elaborato per il traffico viaggiatori prospetta a livello svizzero un aumento delle distanze percorse dell'ordine del 19% tra il 2000 e il 2020 (24% entro il 2030). Gli scenari alternativi evidenziano una crescita che spazia tra l'11 e il 21%. Entro il 2020, il traffico del tempo libero (che nel 2000 totalizzava già quasi la metà delle persone-chilometro complessive) farà segnare un aumento sovrapporzionale, mentre le quote di traffico pendolare (24% nel 2000) e di traffico per gli acquisti (11%) diminuiranno leggermente. Il traffico commerciale (corse a scopo commerciale, fornitura di servizi), che nel 2000 si attestava al 7%, aumenterà in misura minima. Oltre che nei grandi agglomerati, i volumi più elevati di traffico si concentrano sugli assi stradali e ferroviari est-ovest e nord-sud.

Per il traffico merci, lo scenario di base prevede tra il 2000 e il 2020 un aumento delle prestazioni (tonnellate-km) pari al 41% (56% entro il 2030). Altri due scenari alternativi pronosticano una crescita rispettivamente del 25% e del 57% entro il 2020. Nel 2000 circa i due terzi del volume di merci trasportate su strada e ferrovia e circa la metà delle prestazioni di traffico merci (tkm) erano ascrivibili al traffico interno. Il traffico di transito rappresentava il 10% del volume di trasporto e quasi un terzo delle prestazioni di trasporto. I vari scenari

⁸² Nel frattempo per il vettore aviazione restano applicabili il Rapporto sulla politica aeronautica della Svizzera 2004 e il Piano settoriale dell'infrastruttura aeronautica (PSIA).

evidenziano che il traffico merci transfrontaliero (importazione, esportazione e transito) crescerà in misura maggiore del traffico interno. Il traffico merci su strada e su rotaia si concentra sulle due direttrici principali nord-sud e est-ovest.

Conseguenze per le infrastrutture di trasporto

La crescita del traffico del tempo libero, che in parte si snoda tra gli agglomerati e le regioni rurali, contribuisce ad aumentare il grado di utilizzazione delle infrastrutture – in particolare della rete viaria – al di fuori degli orari di punta. Poiché si prevede un aumento dei veicoli-chilometri negli orari di punta si verificheranno sovraccarichi della rete stradale soprattutto nelle zone che già oggi presentano un elevato volume di traffico. La crescita prevista dei trasporti pubblici provoca già problemi di capacità, in particolare nei nodi (grandi stazioni). Se la politica di trasferimento del traffico pesante verrà portata avanti, il forte aumento del traffico merci ferroviario (in particolare di transito) inasprirà la concorrenza fra traffico merci ferroviario, traffico regionale e traffico viaggiatori tra i vari centri a causa delle capacità ferroviarie limitate (tracciati).

Benefici e costi della mobilità

I benefici dei trasporti sono rappresentati dall'elevato valore aggiunto e dall'effetto occupazionale dei singoli settori dei trasporti. Dalle stime risulta che nel 2001 il traffico viaggiatori e merci in Svizzera ha generato un valore complessivo pari a circa 53 miliardi di franchi, ossia il 12% del prodotto interno lordo (PIL). Nel 2001 il ramo dei trasporti garantiva ca. 290'000 posti di lavoro a tempo pieno.

I costi della mobilità comprendono i costi delle infrastrutture e dei veicoli come anche i costi interni e esterni.

Nei trasporti su strada (costi complessivi nel 2002: 65,8 mia di franchi), la quota più alta è imputabile all'esercizio dei veicoli (43,9 mia di franchi). I costi legati alle lacune di sicurezza (incidenti) e ambientali si attestano a circa 15 mia di franchi e i costi infrastrutturali a circa 7 miliardi di franchi. Oltre la metà dei costi complessivi del traffico stradale non dipendono dalle prestazioni di trasporto e non sono quindi influenzabili a breve termine (costi fissi).

Anche nel traffico ferroviario (costi complessivi nel 2002: 14 mia di franchi), la maggior voce (56%) era rappresentata dai costi d'esercizio dei veicoli (materiale rotabile), seguita dai costi infrastrutturali (40%) e dai costi indotti dalle lacune in materia di sicurezza e dai danni ambientali (4%). La quota dei costi fissi è elevata (80%).

Nei comparti strada e ferrovia la mobilità copre solo parzialmente i costi che genera. Nel caso della strada, ricadono sulla collettività soprattutto i costi ambientali e parzialmente i costi legati alla sicurezza. Nel caso della ferrovia, gli utenti coprono circa la metà dei costi delle prestazioni di trasporto, mentre lo Stato copre i costi delle prestazioni di interesse generale.

Finanziamento delle infrastrutture di trasporto

I mezzi a destinazione vincolata di cui dispone la Confederazione a titolo di finanziamento delle infrastrutture stradali sono costituiti dal 50% dei proventi dell'imposta sugli oli minerali, dal supplemento fiscale sui carburanti e dal contrassegno autostradale. Attualmente ammontano a circa 3'700 milioni di franchi all'anno, di cui circa il 60% è destinato direttamente alle strade nazionali e principali.

Con l'introduzione della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), prevista per il 2008, la rete di base (attuali strade nazionali) verrà finanziata integralmente dai fondi federali (escluso il completamento della rete attuale), mentre il finanziamento della rete complementare (strade principali) competerà unicamente ai Cantoni. Per finanziare questi compiti i Cantoni riceveranno dalla Confederazione contributi globali.

Negli ultimi anni il preventivo ordinario della Confederazione riportava 1'850 milioni di franchi per l'infrastruttura delle FFS e delle ferrovie private. La maggior parte di questi fondi è

destinata all'esercizio e al mantenimento della qualità; circa 100 milioni sono utilizzati per ampliare le infrastrutture.

Al preventivo ordinario si aggiungono le risorse del fondo per il finanziamento dei progetti d'infrastruttura dei trasporti pubblici (fondo FTP) destinate ai grandi progetti ferroviari, per i quali sono a disposizione 30,5 miliardi di franchi; gran parte dei mezzi è già vincolata alle opere in corso e alle decisioni adottate dal Parlamento.

La Confederazione ha inoltre creato il Fondo infrastrutturale per il traffico d'agglomerato e la rete delle strade nazionali (20,8 miliardi di franchi sull'arco dei prossimi 20 anni).

Obiettivi della politica delle infrastrutture di trasporto

La politica delle infrastrutture di trasporto persegue i seguenti obiettivi strategici:

1. Mantenere la funzionalità delle infrastrutture per la società e l'economia.
2. Migliorare la qualità dei collegamenti tra gli agglomerati e i centri.
3. Garantire l'accessibilità delle regioni rurali e dei centri turistici e garantire il servizio universale.
4. Promuovere lo sviluppo centripeto degli insediamenti e migliorare la qualità degli spazi insediativi.
5. Garantire la sicurezza dei trasporti.
6. Ridurre l'impatto ambientale e preservare le risorse vitali naturali.
7. Creare un rapporto costi/benefici positivo e mantenere a livelli sostenibili le spese pubbliche.

Per raggiungere questi obiettivi, il Piano settoriale dei trasporti evidenzia i problemi fondamentali della rete dei trasporti all'orizzonte 2020 e propone sette strategie di sviluppo per: promuovere la complementarità dei mezzi di trasporto, garantire la funzionalità delle infrastrutture di trasporto, gestire lo sviluppo degli agglomerati e l'evoluzione del traffico d'agglomerato, collegare le zone rurali e le regioni turistiche, sostenere il traffico lento e la mobilità combinata nel traffico viaggiatori, migliorare la sicurezza dei trasporti, diminuire l'impatto ambientale e il consumo energetico.

Principi d'azione e campi d'intervento prioritari

Per la definizione dei principi d'azione e dei campi d'intervento il Piano settoriale dei trasporti considera le direttrici est-ovest e nord-sud e 13 zone di pianificazione, tra cui il Ticino Urbano (che comprende anche la Valle Mesolcina e le regioni limitrofe della Lombardia e del Piemonte).

La direttrice nord-sud comprende i corridoi che canalizzano il traffico attraverso le Alpi. Per quanto riguarda le direttrici stradali, l'A2 Basilea-Chiasso assorbe la maggior parte del traffico di transito. I principali corridoi ferroviari sono rappresentati dalle linee del San Gottardo e del Lötschberg-Sempione.

I principi d'azione per la direttrice nord-sud sono:

- Nell'ambito della politica di trasferimento del traffico dalla strada alla ferrovia, la Confederazione applica le misure infrastrutturali previste e promuove il trasporto combinato su un periodo di tempo limitato.
- Per i corridoi e gli agglomerati particolarmente toccati dal traffico di transito e dal traffico merci attraverso le Alpi, la Confederazione elabora, in collaborazione con i Cantoni, soluzioni per risolvere le criticità dovute alla sovrapposizione del traffico di transito a lunga distanza e regionale e ridurre gli effetti negativi del traffico.

Le priorità per lo sviluppo delle infrastrutture di trasporto del Ticino Urbano sono: realizzare i progetti NTFA già decisi (priorità molto elevata); garantire la funzionalità delle strade nazionali, migliorare l'accessibilità ferroviaria dei centri delle regioni limitrofe, garantire la funzionalità

della rete ferroviaria, proteggere le vie di comunicazione dai pericoli naturali (priorità media); migliorare l'accessibilità stradale delle aree metropolitane estere (priorità media).

I principi d'azione per il Ticino Urbano sono:

- La Confederazione si impegna a favorire il trasferimento del traffico merci di transito dalla strada alla ferrovia, allacciare la rete AlpTransit alla rete ferroviaria italiana, garantire la funzionalità della rete ferroviaria, ridurre gli effetti negativi del traffico sulla popolazione e sull'ambiente e migliorare i collegamenti transfrontalieri.
- Negli agglomerati di Lugano e di Chiasso-Mendrisio sostiene misure per decongestionare la rete stradale locale, in particolare grazie al miglioramento della funzionalità della strada nazionale e alla realizzazione a tappe di una ferrovia regionale transfrontaliera efficiente (S-Bahn).
- Nell'ambito di un programma territoriale, definisce le misure atte a ridurre gli effetti negativi del traffico sulla popolazione e l'ambiente e a migliorare progressivamente il traffico transfrontaliero su strada e su ferrovia.

I progetti che necessitano di un coordinamento particolare sono:

Campi d'intervento	Stato dell'iter decisionale	Progetti in discussione / allo studio / in costruzione	Fase di coordinamento
Direttrice nord-sud	deciso	Ferrovia: galleria di base del San Gottardo	in costruzione
	deciso	Ferrovia: galleria di base del Ceneri	in costruzione
	deciso	Ferrovia: nuova tratta Biasca (Giustizia) - Camorino	DA
	aperto	Ferrovia: tratta d'accesso NTFA a sud di Lugano	IP
Traffico merci internazionale e distribuzione	accertamenti in corso	Strada e ferrovia: terminale intermodale di Chiasso	DA
Traffico d'agglomerato	deciso ⁸³	Strada: A2, semiraccordo di Bellinzona	DA
	aperto	Strada: collegamento A2-A13, Piano di Magadino	IP
Collegamenti con le regioni estere limitrofe	deciso ⁸⁴	Ferrovia: linea (Lugano-) Mendrisio - Stabio - Arcisate - Varese - Malpensa	DA
	aperto	Strada: H394 Stabio est – Giaggiolo	RI

DA = dato acquisito; RI = risultato intermedio; IP = informazione preliminare

Le fasi di coordinamento indicate della Confederazione nel Piano settoriale dei trasporti non corrispondono alle categorie delle schede di coordinamento del Piano direttore cantonale; ciò vale in particolare per le infrastrutture stradali⁸⁵.

10.2 Rete cantonale dei trasporti

La legge sul coordinamento pianificatorio e finanziario in materia d'infrastrutture e servizi di trasporto stabilisce che il Piano cantonale dei trasporti è lo strumento per promuovere ed organizzare la politica cantonale dei trasporti e che esso può essere elaborato ed approvato a tappe per singoli comprensori regionali.

⁸³ Il progetto generale per la costruzione del semisvincolo di Bellinzona è stato approvato dal Consiglio federale il 15 dicembre 2006.

⁸⁴ Il raccordo ferroviario è stato incluso nei progetti urgenti del Fondo infrastrutturale per il traffico d'agglomerato e la rete delle strade nazionali approvato dal parlamento nella sessione autunnale 2006.

⁸⁵ A livello cantonale il collegamento A2-A13 e la tratta Stabio est-Gaggiolo sono contenuti in schede di coordinamento di dato acquisito.

Il Consiglio di Stato ha istituito cinque Commissioni regionali dei trasporti che – considerando tutti i vettori di trasporto e integrando gli obiettivi di organizzazione territoriale e protezione dell'ambiente – hanno elaborato i piano dei trasporti del Luganese (PTL, approvato dal Consiglio di Stato nel 1994), del Locarnese e Vallemaggia (PTLV, 1995), del Bellinzonese (PTB, 1998), del Mendrisiotto e Basso Ceresio (PTM, 2001) e della Regione Tre Valli (2004). Questi piani si fondano sul principio della mobilità integrata, in cui i diversi mezzi di trasporto assolvono funzioni complementari e interdipendenti. Gli interventi sono coordinati attraverso progetti di valenza cantonale, nazionale o internazionale. Le proposte dei diversi piani regionali che hanno un'incidenza territoriale, sono inserite nel Piano direttore ed assumono un carattere vincolante per gli enti pubblici.

Rete stradale

La rete stradale cantonale comprende 144 km di strade nazionali, 1'060 km di strade cantonali (267 km di strade di collegamento e 793 km di collegamento locale) e ca. 2'000 km di strade comunali.

Gli investimenti nel settore delle strade cantonali sono suddivisi in tre categorie:

- a) gli investimenti per opere di sistemazione che servono a realizzare gli obiettivi della politica cantonale delle infrastrutture di trasporto;
- b) gli investimenti di conservazione relativi alla pavimentazione, ai manufatti, alle migliorie e alle infrastrutture tecniche, elettromeccaniche e di sicurezza;
- c) gli investimenti per la premunizione e il ripristino dei danni della natura.

Le opere previste dai piani regionali dei trasporti e le relative misure fiancheggiatrici sono raggruppate in gruppi d'intervento funzionali⁸⁶. Tali gruppi possono essere realizzati indipendentemente l'uno dall'altro e servono da base per la pianificazione delle priorità di realizzazione. Il Consiglio di Stato ha definito delle norme per gli investimenti relativi alle strade cantonali, in particolare per i singoli investimenti che superano i 2 milioni di franchi.

Rete dei trasporti pubblici

La rete dei trasporti pubblici si fonda sulla linea FFS Airolo-Chiasso con le diramazioni verso Locarno e Luino, i servizi urbani dei quattro agglomerati e i servizi regionali che assicurano il trasporto da e verso le zone periferiche.

Con il sistema ferroviario regionale Ticino-Lombardia (TILO) il Cantone punta a realizzare collegamenti frequenti, rapidi e diretti tra gli agglomerati di Locarno, Bellinzona, Lugano, Chiasso-Mendrisio, Como e Varese, integrando anche Biasca. Il sistema è sviluppato a tappe, attraverso interventi coordinati con il progetto AlpTransit; in particolare sono previsti:

- il nuovo collegamento con Varese/Malpensa, il nuovo collegamento diretto Locarno-Lugano e ev. raddoppi parziali della linea Bellinzona-Locarno;
- nuove stazioni, ristrutturazioni delle stazioni esistenti e potenziamento dei posteggi adibiti a Park&Ride;
- l'estensione delle prestazioni (orario cadenzato di base di 30', con aumento delle frequenze a 15' su tratte specifiche in funzione della domanda);
- l'introduzione di nuovo materiale rotabile, con composizioni a pianale ribassato, climatizzate, e con motori policorrente.

L'evoluzione del progetto, con sensibili miglioramenti dei tempi di percorrenza (Bellinzona-Lugano in 12'; Locarno-Lugano in 20'), consentirà nel 2016-2019 di disporre di un mezzo di trasporto di carattere metropolitano molto attrattivo.

⁸⁶ Ad esempio: la galleria Vedeggio-Cassarate, la circonvallazione Agno-Bioggio,...per il PTL; il semisvincolo A2 di Bellinzona, il ponte Sementina-Giubiasco,... per il PTB; la galleria di Moscia,... per il PTLV; il collegamento ferroviario Mendrisio-Varese, la riorganizzazione dello svincolo A2 di Mendrisio,... per il PTM;...

L'offerta di trasporto pubblico su gomma è aumentata sensibilmente negli ultimi anni, in particolare nel settore del servizio suburbano. Da un'analisi dei servizi urbani in 45 città svizzere⁸⁷ risulta che Lugano (8° posto, buono) ha compiuto grossi progressi, che Locarno (30° posto, sufficiente) ha una buona frequenza tra Minusio e Ascona ma ha ancora un grosso potenziale di miglioramento e che Bellinzona (43° posto, insufficiente), malgrado i prezzi più convenienti, ha carenze in tutto il sistema.

Aviazione

Il 17 ottobre 2006 il Consiglio di Stato ha approvato il rapporto Politica cantonale in materia di infrastruttura aeronautica (PCIA) elaborato dalla Commissione interdipartimentale del traffico aereo nell'ambito dei lavori di revisione del Piano direttore. Esso propone una strategia basata sui seguenti principi:

1. Lo sviluppo delle attività aeree in Ticino va perseguito nell'ottica di concentrare le funzioni principali negli aerodromi di Lugano-Agno (aviazione di linea e business) e di Locarno (aviazione sportiva e business leggero), allineare lo sviluppo delle singole tipologie all'evoluzione nazionale/continentale e con le necessità regionali e considerare adeguatamente le necessità di protezione ambientale.
2. La suddivisione delle funzioni e delle attività aviatorie per gli aerodromi ticinesi prevede:
 - per l'aeroporto regionale di Lugano-Agno, sviluppare e assicurare i collegamenti aerei con il resto della Confederazione e con le maggiori capitali europee;
 - per l'aerodromo di Locarno, mantenere le attuali funzioni civili e militari e le rispettive tipologie d'aviazione;
 - per gli aerodromi di Lodrino e Ambrì, consolidare il cambiamento di destinazione dal militare al civile con attività aviatorie di nicchia in sintonia con le specificità locali (manutenzione aeromobili, voli sportivi).
3. La gestione del settore elicotteri considererà le necessità territoriali e ambientali:
 - eliporti, possono essere realizzati unicamente presso gli aerodromi esistenti;
 - per le aree di carico esterne, occorre determinare una rete cantonale che tenga adeguatamente in considerazione le necessità di trasporto con le particolarità territoriali e la protezione dell'ambiente;
 - per le aree d'atterraggio di montagna, occorre riposizionare l'attuale area del Monte Tamaro nel Sopraceneri affinché possa rispondere alle esigenze delle scuole di volo nel rispetto della protezione ambientale.

Gli aspetti territoriali sono integrati nel progetto di scheda M9 Infrastruttura aeronautica.

10.3 Complementarità e ripartizione modale

Complementarità dei vettori di trasporto

Nel traffico viaggiatori e merci, la Confederazione mira a fare in modo che i vettori di traffico siano combinati efficacemente in funzione dei rispettivi punti di forza, vengano creati collegamenti funzionali tra le reti d'importanza nazionale e le reti regionali e, grazie allo sviluppo delle infrastrutture, i mezzi di trasporto siano impiegati in modo razionale ed efficiente. Così si creano i presupposti per aumentare la quota dei trasporti pubblici e del traffico lento, pur lasciando agli utenti la libertà di scelta del mezzo di trasporto.

⁸⁷ UmverkehR ÖV-Test 2006; i criteri considerati sono la durata del viaggio (distanza media fino alla fermata, frequenza delle corse, velocità del viaggio), il costo (corse singole per gli utenti occasionali, abbonamento per i pendolari) e la qualità (età del parco veicoli, offerta di posti a sedere, offerta di informazioni, qualità delle fermate d'interscambio, facilità d'utilizzazione).

Nel traffico merci i vettori di trasporto interessati sono le idrovie (importazione, trasporto dei container,...), la ferrovia e il traffico combinato (traffico merci di transito internazionale, traffico merci pesante transalpino,...) e la strada (trasporto di merci a breve e media distanza, consegne a domicilio,...).

Nel traffico viaggiatori i vettori di trasporto assolvono principalmente le seguenti funzioni:

- traffico lento: garantire i collegamenti all'interno degli agglomerati nonché l'accesso alle attività di svago ed agli altri mezzi di trasporto;
- trasporti pubblici su strada: garantire i collegamenti dentro e fuori gli agglomerati, collegare i centri non serviti dalla ferrovia, garantire l'allacciamento alle tratte ferroviarie;
- traffico ferroviario: garantire i collegamenti tra i centri nazionali, i collegamenti con i principali centri europei e le regioni limitrofe estere, il collegamento dei centri rurali con i centri di medie e grandi dimensioni nonché il traffico d'agglomerato (S-Bahn);
- traffico motorizzato privato: garantire i collegamenti tra gli agglomerati, l'accessibilità ai centri lontani dagli assi della rete di trasporti pubblici come pure l'accessibilità e la viabilità capillare nelle regioni rurali.

L'aviazione passeggeri e commerciale assicura i collegamenti intercontinentali della Svizzera e i collegamenti con i principali centri europei.

Ripartizione tra i differenti vettori di trasporto

La mobilità è caratterizzata dal numero di spostamenti, dal numero di chilometri percorsi, dal tempo impiegato e dalla ripartizione tra i differenti vettori di trasporto (ripartizione modale). Il Microcensimento 2000 sul comportamento della popolazione in materia di trasporti in Svizzera ha mostrato che la ripartizione modale e le distanze percorse quotidianamente variano sensibilmente tra i centri, gli agglomerati e le regioni rurali, ma anche in funzione della regione linguistica.

Nella Svizzera tedesca si percorrono distanze maggiori e anche la durata degli spostamenti è più lunga. Il numero di spostamenti è quasi uguale in tutte le regioni, ma rispetto alla Svizzera tedesca, nella Svizzera italiana la quota del trasporto pubblico è della metà (d-CH 10,7%; f-CH 10,0%; i-CH 5,7%) e quella del traffico lento inferiore di un quarto (d-CH 48,8%; f-CH 38,8%; i-CH 36,5%). Di conseguenza la quota di trasporto individuale motorizzato è più alta nella Svizzera italiana (d-CH 38,6%; f-CH 49,9%; i-CH 56,0%).

Queste differenze sono, in parte, riconducibili ad una diversa struttura degli insediamenti, alla topografia, ecc. È comunque possibile ottenere una ripartizione modale più equilibrata anche nella Svizzera italiana.

10.4 Mobilità combinata e traffico lento

Offerte di mobilità combinata

La mobilità combinata sviluppa delle offerte tali da favorire gli utenti nella scelta dei mezzi di trasporto in modo oggettivo e senza pregiudizi. Oggi molti utenti sono legati ad un unico mezzo di trasporto. Sarebbe invece importante che essi fossero in grado di servirsi di tutta la paletta dei mezzi di trasporto, in modo da utilizzare il mezzo più adatto a seconda della situazione. Anche il passaggio da un mezzo all'altro (per esempio dalla bicicletta al treno) deve essere facilitato. Questa flessibilità nell'utilizzazione dei mezzi di trasporto è il nocciolo della mobilità combinata.

Le offerte di mobilità combinata concernono le infrastrutture, l'informazione e i servizi. Questi tre elementi aumentano la flessibilità e favoriscono una miglior messa in rete di tutti i mezzi. Alla base della mobilità combinata ci sono comunque due elementi:

- prima di tutto un servizio di trasporto pubblico di alta qualità (rete densa e performante),
- poi un'infrastruttura adeguata per gli utenti della rete stradale (pedoni, ciclisti, automobilisti) nei luoghi di interscambio.

In passato le offerte di mobilità combinata venivano utilizzate soprattutto da persone con una spiccata sensibilità ecologica. Oggi la domanda proviene soprattutto da persone che considerano i vantaggi finanziari.

Per promuovere la mobilità combinata è necessario che:

- i luoghi d'interscambio siano chiaramente riconoscibili, compatibilmente con la loro funzione ed importanza; la forma, la disposizione, le misure di sicurezza e l'illuminazione devono rispondere alle moderne esigenze e contribuire all'orientamento e alla leggibilità della città; i posteggi devono essere collegati in modo ottimale alle fermate attraverso una segnaletica unitaria e attrattiva;
- le informazioni sulla rete dei collegamenti siano facilmente accessibili; stazioni, fermate, nodi d'interscambio con posteggi per auto e biciclette, fermate dei taxi,... devono essere attrezzati con pannelli informativi sui mezzi complementari; le informazioni devono essere coordinate e coprire tutti i mezzi di trasporto;
- i prezzi siano trasparenti e stabili, anche nelle offerte combinate; è anche importante garantire confort, affidabilità e sicurezza di tutta la catena dei trasporti;
- la comprensione per questo tipo di mobilità venga promossa; misure di comunicazione devono sostenere l'offerta e mettere in rilievo i vantaggi.

Traffico lento

A livello cantonale gli sforzi per la promozione della mobilità lenta si sono concentrati essenzialmente sull'elaborazione e la realizzazione degli itinerari ciclabili d'importanza nazionale e cantonale⁸⁸ e la definizione della rete cantonale dei sentieri escursionistici. Molti Comuni hanno realizzato degli interventi di moderazione del traffico per aumentare la sicurezza di pedoni e ciclisti, ma questi interventi non sono quasi mai inseriti in un concetto di promozione del traffico lento e sono stati realizzati anche in modo molto eterogeneo⁸⁹.

A livello nazionale diversi Cantoni e Città sostengono già da parecchi anni il traffico lento per gli spostamenti quotidiani attraverso la sua integrazione sistematica nei progetti di mobilità o attraverso crediti specifici. Il Cantone di Basilea-Città, che aveva già stanziato un credito-quadro di 25 mio di franchi per la promozione del traffico ciclistico nel 1988, nel 2005 ha stanziato un secondo credito-quadro di 8 mio di franchi per il periodo 2006-2010. Esso è destinato:

- al completamento della rete ciclabile ufficiale (manca ancora il 12% dei 140 km previsti), a interventi puntuali in altre parti della città e alla messa in sicurezza dei percorsi casa-scuola;
- all'apertura di strade a senso unico al traffico ciclabile nei due sensi (436 delle 651 strade a senso unico sono oggi già aperte al traffico ciclabile nei due sensi);
- alla creazione di nuovi posteggi per biciclette;
- alla gestione dei dati e a misure di promozione (campagne, manifestazioni, formazione,...).

Il fiore all'occhiello di Basilea è costituito dal Veloparking sotterraneo della Centralbahnplatz, con 1'300 posteggi sorvegliati a pagamento, accesso diretto alla stazione FFS e relativi servizi (riparazioni, docce,...). È stato aperto nel 2002; con un costo di 12 mio di franchi, ha richiesto quasi la metà del primo credito-quadro. Parcheggi del genere sono ora previsti anche alle stazioni di Berna, Zurigo e Winterthur; in quest'ultima città il traffico ciclabile ha una quota del 20%.

Anche la Confederazione accorda un'importanza sempre maggiore all'integrazione del traffico lento nel sistema dei trasporti.

⁸⁸ Cfr. schede di coordinamento 12.27 e 12.28.

⁸⁹ A questo proposito cfr. Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 10.4.2006 presentata da Edo Bobbià e confirmatari per la Commissione speciale per la pianificazione del territorio, Uniformare le procedure e i controlli per la segnaletica e per le misure di moderazione del traffico.

10.5 Strategie di mobilità e programmi d'agglomerato

Il continuo aumento della domanda di mobilità, lo squilibrio tra risorse disponibili e progetti auspicati, i carichi ambientali, la mancanza di spazio,... pongono la pianificazione del traffico convenzionale di fronte a limiti insuperabili. Entrano pertanto in gioco altre concezioni, come la strategia di mobilità della città di Zurigo o i programmi d'agglomerato Trasporti e insediamento dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale, che mirano a gestire la mobilità e a impiegare i mezzi a disposizione nel modo più sostenibile possibile. Anche misure incisive quali il *road pricing*⁹⁰ cominciano ad essere prese seriamente in considerazione.

Strategia di mobilità della città di Zurigo

Nel 2001 la città di Zurigo ha elaborato una strategia di mobilità che è stata progressivamente precisata con 18 strategie parziali⁹¹. Nel 2005 sono state definite le priorità sotto forma di principi⁹². Ad esempio:

- Orientare la pianificazione sull'offerta di mobilità
Orientando la pianificazione sull'offerta di mobilità, invece che sulla domanda, cambiano anche le prospettive, in particolare per il traffico motorizzato privato. Un'approfondita analisi dei potenziali conflitti permette di definire l'offerta sulla base di diversi fattori. La gestione della mobilità e del traffico acquista importanza e la capacità di una strada non è più determinata solo dalla sua sezione, ma anche dallo spazio circostante, dai limiti concernenti il rumore, dalle esigenze di tutti i vettori di trasporto, dagli obiettivi urbanistici.
- Considerare la capacità di trasporto di persone
La maggior parte delle statistiche del traffico si basano sul numero di veicoli. Ciò porta a sottovalutare l'importanza degli altri vettori di trasporto, mobilità pedonale compresa. A Zurigo, nelle ore di punta, il rapporto tra la capacità del trasporto motorizzato privato e quello del trasporto pubblico (tram, bus, ferrovia) è di 1:9. Dati sul traffico lento sono difficili da rilevare, ma in città ha un grosso potenziale; per questo deve essere considerato sin dall'inizio in tutte le concezioni, documentazioni e campagne di promozione.
- Favorire la coesistenza invece che la separazione del traffico
Attraverso la coesistenza di diversi vettori la città mira a creare una cultura del traffico basata sul reciproco rispetto. Una premessa per una miglior coesistenza è costituita da un flusso regolare a velocità moderata del traffico motorizzato privato. La riduzione del traffico a singhiozzo, con continue accelerazioni e decelerazioni, oltre a ridurre le emissioni e il consumo di carburante, permette di ottimizzare la capacità delle strade.

Altri principi riguardano il coordinamento dello sviluppo degli insediamenti e della mobilità (nuove aree di sviluppo devono essere allacciate tempestivamente al trasporto pubblico e concepite per un'alta quota di traffico pedonale e ciclistico), le misure di gestione della mobilità, la gestione efficiente dei posteggi,...

⁹⁰ Il 16 marzo 2006 il Consiglio federale ha adottato il rapporto concernente una possibile introduzione del road pricing (un postulato del 16.11.2004 della Commissione trasporti e telecomunicazioni del Consiglio nazionale). In esso viene illustrato come questo strumento di gestione economica possa essere sviluppato con l'obiettivo di contribuire alla risoluzione degli attuali problemi di traffico. Il road pricing dovrebbe essere introdotto soprattutto nelle città e negli agglomerati, dove si registra il maggior numero di code. L'introduzione definitiva del road pricing in Svizzera richiede un emendamento costituzionale; le prove di attuazione comporterebbero invece l'emanazione di una legge federale di durata limitata. Alla fine dei dibattiti in seno al Consiglio nazionale, il Governo definirà il seguito della procedura.

⁹¹ Le strategie parziali riguardano: trasporto pubblico; traffico pedonale; traffico ciclistico; andicappati, anziani e bambini; mobilità combinata; traffico d'acquisti e di svago; traffico merci; posteggi; autostrade e nuove strade principali; disposizione e forma degli spazi pubblici adibiti ai trasporti; strade di quartiere; strade principali; spazi centrali; spazi di sviluppo; consulenza sulla mobilità; gestione della mobilità e telematica; collaborazione cantonale e regionale; strumenti finanziari.

⁹² Cfr. Mobilitätsstrategie der Stadt Zürich: Umsetzung der Mobilitätskultur – Das Wichtigste aus 18 Teilstrategien.

Programmi d'agglomerato Trasporti e insediamento

I programmi d'agglomerato Trasporti e insediamento⁹³ sono un presupposto per l'accesso ai sussidi del Fondo infrastrutturale. Mediante alcuni requisiti di base⁹⁴ la Confederazione valuta se un programma può essere considerato meritevole di promozione. Il suo effetto viene invece verificato sulla base di criteri d'efficacia, definiti da indicatori e da diversi parametri corrispondenti. Questi criteri sono:

- miglioramento della qualità dei sistemi di trasporto (tempi di percorrenza con i trasporti pubblici; qualità del traffico pubblico; situazione delle code del traffico stradale; raggiungibilità; intermodalità; qualità del traffico pedonale e ciclabile);
- promozione dello sviluppo centripeto degli insediamenti (concentrazione di attività presso i poli degli insediamenti; sviluppo urbanistico e qualità di vita; effetto di separazione delle infrastrutture di trasporto negli insediamenti);
- aumento della sicurezza del traffico (modifica della frequenza degli incidenti; numero di morti e feriti per anno; danni materiali per anno);
- riduzione dell'impatto ambientale e del consumo di risorse (inquinamento fonico; inquinamento dell'aria; clima/emissioni; occupazione di superfici; effetti di frazionamento del paesaggio);
- sostenibilità dei costi d'investimento e d'esercizio (costi d'investimento, costi d'esercizio e di manutenzione, utilizzazione delle capacità e redditività).

Il collocamento dei programmi d'agglomerato nel sistema di pianificazione e in particolare il loro rapporto con il Piano settoriale dei trasporti e i Piani direttori cantonali non è però ancora molto chiaro.

10.6 Considerazioni particolari

Scenari di sviluppo del traffico

Gli scenari di sviluppo del traffico viaggiatori: +19% tra il 2000 e il 2020 (scenari alternativi 11-21%) e del traffico merci: +41% (25-57%) costituiscono la premessa a qualsiasi discorso di mobilità. Per il Cantone Ticino, il progressivo trasferimento del trasporto di merci di transito dalla strada alla ferrovia riveste un'importanza capitale.

Complementarità dei vettori di trasporto

I Piani regionali dei trasporti coprono tutto il territorio cantonale. Le opere previste sono raggruppate in gruppi d'intervento funzionali. I tempi di realizzazione dipenderanno da fattori tecnici, finanziari e politici. I cambiamenti legati alla nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni e la situazione delle finanze cantonali non permettono oggi di fare programmi a lungo termine.

Per far fronte al continuo aumento di traffico, è necessario incentivare la complementarità tra traffico motorizzato privato, traffico ferroviario, trasporti pubblici su strada, traffico lento e assicurare il coordinamento con lo sviluppo degli insediamenti, in particolare negli agglomerati. Il sistema ferroviario regionale Ticino-Lombardia (TILO) è già pianificato a lungo termine in funzione del prolungamento della linea Locarno-Bellinzona e Chiasso-Bellinzona(-Biasca) fino a Castione, della realizzazione del collegamento con Varese/Malpensa e dell'apertura delle

⁹³ Cfr. Programmi d'agglomerato, parte trasporti e insediamento: criteri di valutazione, Manuale d'applicazione, Ufficio federale dello sviluppo territoriale, giugno 2004.

⁹⁴ Garanzie della partecipazione; valutazione e definizione dell'ente responsabile; analisi dello stato attuale e futuro tenendo conto dell'evoluzione dell'insediamento, del traffico privato motorizzato, del trasporto pubblico, del traffico pedonale e ciclistico; ponderazione di tutti i campi di misure; indicazione trasparente degli effetti e dei costi; garanzia dell'attuazione e del controllo.

gallerie ferroviarie del San Gottardo e del Monte Ceneri. I trasporti pubblici su strada dovranno essere adattati di conseguenza.

In collaborazione con il Canton Uri bisogna promuovere la valorizzazione della tratta ferroviaria di montagna del San Gottardo; questo compito non può essere demandato ad un organo di milizia come la Commissione regionale dei trasporti della Regione Tre Valli, ma deve essere assunto direttamente dal Cantone.

Grandi progetti stradali e ferroviari

Nell'ambito della definizione delle priorità per le strade nazionali e del progetto relativo al futuro sviluppo dei grandi progetti ferroviari si dovranno cercare le necessarie alleanze per sostenere il completamento della rete delle strade nazionali in Ticino e la realizzazione integrale di AlpTransit con la circonvallazione di Bellinzona e il prolungamento a sud di Lugano. Nell'obiettivo concernente la rete delle strade nazionali sono ripresi i progetti già consolidati a livello di Piano direttore.

Riequilibrio della ripartizione modale

L'entrata in funzione delle gallerie ferroviarie del San Gottardo e del Monte Ceneri, con la bretella per Locarno, nel 2016-19, rappresenta l'occasione concreta per riequilibrare la ripartizione modale tra il trasporto privato motorizzato e il trasporto pubblico in Ticino. In funzione di questo evento si dovranno pianificare e realizzare tempestivamente tutte le misure atte a favorire lo sviluppo della mobilità combinata e del traffico lento.

Oltre alle infrastrutture (luoghi d'interscambio,...), si dovrà dedicare la massima attenzione anche alle misure di gestione del traffico, all'informazione, alla promozione e alla politica dei prezzi. In un Cantone in cui il trasporto pubblico non è ancora entrato nelle abitudini della maggioranza della popolazione, il prezzo del biglietto o dell'abbonamento rappresenta un elemento importante nella scelta del mezzo di trasporto.

Programmi d'agglomerato e Fondo infrastrutturale

Il manuale d'applicazione dei programmi d'agglomerato Trasporti e insediamento indica che il programma d'agglomerato – un presupposto per poter accedere ai sussidi del Fondo infrastrutturale – è una prima pianificazione dell'evoluzione dei trasporti e dell'insediamento di un agglomerato. Si tratta di elaborare una visione d'insieme degli sviluppi a livello di trasporti e di spazi insediativi. Questa pianificazione va poi ulteriormente concretata a tappe e dovrà tra l'altro essere integrata anche nei piani direttori cantonali⁹⁵. Questo aspetto dovrebbe essere verificato con l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale, in modo da approfittare della concomitanza tra l'elaborazione della parte operativa del Piano direttore cantonale e l'allestimento di programmi d'agglomerato.

⁹⁵ Cfr. Manuale d'applicazione, punto 2.2 Considerazioni in merito ai programmi d'agglomerato e ai criteri.

11. VIVIBILITÀ

11.1 Salute e protezione dell'ambiente

La pianificazione del territorio deve assicurare un contributo importante alla protezione della popolazione contro l'inquinamento e alla promozione della salute. Ciò avviene in modo indiretto attraverso l'incentivazione delle modalità di trasporto più ecologiche, più direttamente con la disposizione adeguata dei quartieri e delle infrastrutture. La legge federale sulla protezione dell'ambiente e le relative ordinanze, che concernono la protezione del suolo, l'igiene dell'acqua, l'igiene dell'atmosfera, la lotta contro i rumori, la radioprotezione, i rifiuti, la protezione dalle radiazioni non ionizzanti, le sostanze pericolose per l'ambiente e l'ingegneria genetica in ambito non umano, hanno come obiettivi principali la protezione della popolazione, della fauna e della flora, del suolo e delle acque contro l'inquinamento e la promozione della salute.

Nel 2003 il Dipartimento del territorio ha pubblicato il rapporto *L'ambiente in Ticino*⁹⁶ con lo scopo di diffondere le conoscenze acquisite sinora e di fornire una valutazione dello stato dell'ambiente, dell'efficacia dei provvedimenti adottati e della necessità di ulteriori provvedimenti.

Il primo volume illustra lo stato dell'ambiente (immissioni), la sua evoluzione negli anni passati e lo sviluppo prevedibile per i prossimi. Parallelamente è descritto il carico, cioè la quantità di sostanze inquinanti scaricate (emissioni). Il secondo volume è dedicato ai provvedimenti adottati rispettivamente all'analisi della necessità di ulteriori provvedimenti per raggiungere gli obiettivi di qualità, fissati dalla legge e dalle ordinanze.

Per trasformare i provvedimenti indicati dal rapporto cantonale sulla protezione dell'ambiente in proposte operative e integrare la politica ambientale nella pianificazione territoriale, il progetto di scheda V1 Politica ambientale indica i seguenti indirizzi:

a. Prevenzione, protezione e compensazione

La valutazione di fattibilità secondo i principi dello sviluppo sostenibile – che permetta l'applicazione effettiva della prevenzione, della protezione e della compensazione – deve essere parte integrante del processo pianificatorio e decisionale:

- a livello di organizzazione territoriale la valutazione e la ponderazione dei vari interessi deve poter avvenire al più presto anche tramite una valutazione ambientale e territoriale periodica gestita attraverso gli osservatori dell'ambiente e del territorio;
- a livello di singole scelte ubicative di impianti e infrastrutture importanti, verranno effettuate valutazioni di fattibilità secondo i principi dello sviluppo sostenibile a sostegno dei processi pianificatori e dei progetti.

b. Protezione e risanamento

La protezione ed il risanamento coordinato dello stato ambientale e le limitazioni delle pressioni sull'ambiente sono parte integrante del processo pianificatorio. Le scelte strategiche di sviluppo territoriale possono tenere in considerazione le possibilità di una compensazione degli effetti ambientali negativi a livello locale, regionale o cantonale, in un'altra area o in altri settori ambientali.

Rumori

Un problema particolarmente importante è costituito dall'inquinamento fonico. In Ticino, diverse fonti di rumore si concentrano nei fondovalle ove vive la maggior parte della popolazione: le strade (in particolare l'autostrada); gli impianti ferroviari; le attività aviatorie (aerei ed elicotteri); i poligoni di tiro; gli impianti industriali e artigianali, i cantieri; le cave; gli esercizi pubblici.

⁹⁶ L'ambiente in Ticino, vol. 1 Stato e evoluzione, vol. 2 Provvedimenti: valutazioni e proposte, Dipartimento del Territorio, Divisione dell'ambiente, Sezione protezione aria, acqua e suolo.

Il rumore provocato dal traffico veicolare risulta essere la componente più rilevante dell'inquinamento fonico. La particolare conformazione orografica del territorio contribuisce ad aggravare la situazione, convogliando l'inquinamento fonico sino a distanze e a quote insospettabili. Per le zone collinari, per di più, i ripari fonici hanno un'efficacia estremamente ridotta. Il rumore ferroviario, per sua caratteristica, raggiunge aree anche parecchio discoste dalla linea (fino a distanze di 100-150 m dall'asse dei binari) ma viene percepito come meno molesto dalla popolazione rispetto a quello stradale.

Oltre ad essere gravato dalle immissioni dirette di rumore, il paesaggio sonoro di molte zone pregiate dal punto di vista residenziale è deteriorato dalla presenza del cosiddetto rumore di fondo, che costituisce una fonte di disturbo continua. Questo rumore travalica i valori d'esposizione stabiliti dall'ordinanza federale contro l'inquinamento fonico (OIF) e si insinua anche in aree non edificabili ma molto importanti dal punto di vista turistico e dello svago.

In termini economici il degrado della qualità sonora compromette l'attrattiva turistica e provoca il deprezzamento di terreni e immobili, amplificando i costi necessari al ripristino di condizioni ambientali accettabili. Sul piano sociale, una minor attenzione al parco immobiliare esposto a immissioni foniche elevate ne causa l'ulteriore deperimento e contribuisce al fenomeno di segregazione spaziale, che colpisce le fasce di popolazione a basso reddito, già socialmente emarginate. A livello di salute, l'eccessivo inquinamento fonico causa una diminuzione della concentrazione e delle prestazioni, impedisce un sufficiente recupero durante le ore di riposo e provoca altri disturbi.

Il progetto di scheda V4 Rumori indica i seguenti indirizzi generali per la salvaguardia e la ricostruzione di un paesaggio sonoro di qualità:

- la prevenzione, attraverso una gestione del territorio e dei trasporti sostenibile, che coordina le varie attività che potrebbero deteriorarne durevolmente la qualità, e attraverso interventi incisivi di limitazione delle emissioni alla fonte, utili anche a limitare il rumore di fondo;
- la protezione e il recupero ambientale tramite una pianificazione razionale delle zone di utilizzazione nei piani regolatori comunali, l'assegnazione dei gradi di sensibilità al rumore in funzione della vocazione delle zone (comprese quelle non edificabili) e il risanamento degli impianti rumorosi;
- la compensazione dell'impossibilità di raggiungere gli obiettivi sull'inquinamento fonico in un determinato luogo, attraverso una preservazione o maggiore limitazione in un'altra area o settore ambientale a livello locale, regionale o cantonale; il bilancio complessivo deve essere comunque la riduzione del carico ed il miglioramento dello stato ambientale generale.

Materiali inerti

Nell'ambito dell'uso sostenibile delle risorse, l'approvvigionamento di inerti assume un'importanza particolare a causa dell'attuale forte dipendenza dall'importazione dall'Italia. Le reazioni alla recente consultazione in merito allo studio pianificatorio e tecnico sull'estrazione di materiali inerti dal Verbano (delta della Maggia) hanno ribadito la delicatezza del problema.

Il 21 febbraio 2006 il Consiglio di Stato ha approvato l'adattamento del Piano di gestione dei rifiuti (PGR), capitolo C. Rifiuti edili. Conformemente all'art. 17 dell'ordinanza tecnica sui rifiuti (OTR), le nuove discariche per materiali inerti saranno inserite nel Piano direttore.

Telecomunicazioni

Le normative in materia di telecomunicazioni hanno l'obiettivo di garantire a tutte le cerchie della popolazione ed in tutte le parti della Svizzera servizi e reti di telecomunicazioni di qualità e allo stesso tempo vantaggiosi grazie ad una concorrenza efficace. Il Cantone ha poi provveduto a coordinare i siti per la realizzazione delle infrastrutture di telefonia mobile.

Le reti di prossima generazione potrebbero richiedere l'installazione di ulteriori infrastrutture, per cui è necessario vigilare sulle possibili incidenze territoriali, paesaggistiche e ambientali e

sulla salute della popolazione. In quest'ambito sarebbe auspicabile un maggior coinvolgimento dei Comuni.

11.2 Sicurezza e pericoli naturali

Negli ultimi 30 anni si è assistito ad una serie molto ravvicinata di eventi alluvionali (1978, 1987, 1993, 2000, 2002) che hanno causato rilevanti effetti morfologici sul territorio e, conseguentemente, danni sempre più ingenti alle infrastrutture e alla popolazione. Nel 1990 il Cantone si è dotato della legge sui pericoli naturali, in cui vengono disciplinate le modalità per l'accertamento, la premunizione e il risanamento dei territori esposti a pericoli naturali.

Sia a livello federale che cantonale sono state investite molte energie nello sviluppo di un insieme di strumenti atti a definire in maniera uniforme catasti e carte dei pericoli. Tuttavia l'incertezza alla base di tutti i fenomeni naturali non può essere completamente eliminata e pone continuamente nuovi interrogativi. Gli studi sulla pericolosità del territorio non possono essere considerati definitivi, ma richiedono un aggiornamento costante in funzione degli effetti prodotti sul territorio dai cambiamenti climatici in atto (incremento degli eventi meteorologici estremi, scioglimento del permafrost,...) e dalle modifiche antropiche del territorio.

Per gestire i rischi legati ai pericoli naturali il progetto di scheda V5 Pericoli naturali prevede i seguenti indirizzi:

- a. Aggiornare e approfondire le conoscenze di base sulle zone esposte ai pericoli naturali (aggiornamento del catasto degli eventi e delle opere di premunizione e di protezione; piani delle zone soggette ai pericoli naturali; oggetti da proteggere; misure di protezione; valutazione dello stato del bosco; valutazione dello stato eco-morfologico dei corsi d'acqua; analisi quantitativa dei rischi).
- b. Predisporre i necessari provvedimenti pianificatori al fine di evitare insediamenti in zone critiche e fissare le condizioni per un adeguato uso del territorio in tali zone (escludere dalle zone edificabili i comprensori esposti a pericoli medi e elevati; adottare un principio di prudenza nelle aree di pericolo basso e residuo; realizzare misure atte a minimizzare i rischi per le nuove costruzioni nelle zone edificabili approvate; considerare il ruolo protettivo del bosco; promuovere misure preventive che assicurino un sufficiente spazio ai corsi d'acqua).
- c. Pianificare e realizzare gli interventi di protezione necessari alla salvaguardia della vita umana e dei beni esistenti nel rispetto delle esigenze della natura e del paesaggio; al contempo garantire la protezione e la cura del bosco e la manutenzione delle opere tecniche realizzate (opere di protezione laddove le misure di pianificazione del territorio e l'azione protettiva del bosco non sono sufficienti; coordinare e determinare le priorità degli interventi di protezione e risanamento con il Piano cantonale di premunizione e risanamento).
- d. Mantenere e sviluppare la rete cantonale e locale delle stazioni di misura e dei sistemi di allarme, mirando a coordinare il lavoro dei vari servizi coinvolti nelle situazioni di emergenza.

11.3 Qualità di vita

Con la pianificazione del territorio si cerca, in generale, di migliorare la qualità di vita della popolazione attraverso una riqualifica urbanistica delle aree edificate. Il *Rapporto 2005* dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale propone di misurare questo criterio attraverso indicatori quali il grado di promiscuità sociale e funzionale dei quartieri, gli spazi verdi e naturali nelle aree urbane, la qualità degli spazi pubblici e il numero di edifici degni di protezione che sono stati conservati. Un altro aspetto importante riguarda l'approvvigionamento in beni e servizi.

L'evoluzione demografica e lo sviluppo del commercio al dettaglio rendono sempre più problematico l'approvvigionamento in beni e servizi nelle regioni rurali e di montagna. Ma anche in aree più densamente popolate sono sorti insediamenti che non dispongono di un approvvigionamento ottimale in beni e servizi del fabbisogno giornaliero e che non sono allacciati ai servizi di trasporto pubblico.

Nell'ambito di un progetto che ha accompagnato l'elaborazione del Piano dei trasporti della Regione Tre Valli, la scuola universitaria professionale (HSR) di Rapperswil ha proposto un metodo per l'analisi dell'approvvigionamento di base, verificandolo in Valle di Blenio e Leventina⁹⁷.

Quali indicatori per la qualità dell'approvvigionamento sono stati definiti diversi servizi di base⁹⁸, che dovrebbero poter essere raggiunti in un determinato tempo con il trasporto pubblico⁹⁹ da tutti gli insediamenti abitati. La verifica ha permesso di stabilire che, accanto al centro regionale di riferimento di Biasca, attualmente quattro villaggi raggiungono uno standard che, dal punto di vista dell'approvvigionamento di beni e servizi di base, permette di definirli come centri regionali: Airolo, Bodio, Faido e Olivone. Altri quattro villaggi: Malvaglia, Acquarossa, Ambri e Piotta, non raggiungono questo standard per la mancanza di singoli servizi (ad esempio farmacia o cancelleria comunale). Anche se il compito di assicurare beni e servizi compete in primo luogo all'economia privata, in simili situazioni è importante che anche le autorità politiche verifichino periodicamente la situazione e, se necessario, si facciano promotrici di soluzioni che possono andare dalla collaborazione tra pubblico e privato, al volontariato, eccetera.

11.4 Turismo e svago

A dispetto di mode che cambiano e di variabili che escludono valide contromisure, il Ticino si conferma da anni destinazione turistica apprezzata. Al suo successo concorrono diversi fattori quali la dolcezza del clima, le buone strutture di accoglienza, un rapporto prezzo-prestazioni generalmente favorevole (specie dopo l'introduzione dell'Euro), stabilità politica e sicurezza.

Ma è soprattutto alle specificità del territorio che si deve la scelta operata dal turismo che si rivolge al nostro Cantone. Dai laghi ai ghiacciai; dalle valli di facile percorrenza alle montagne; dalle città tuttora a misura d'uomo a suggestivi nuclei legati alla civiltà contadina: nello spazio limitato dei suoi confini, il Ticino offre tutto questo. È pertanto recepito quale meta di viaggi e ferie per una vasta gamma di potenziali fruitori: sportivi, intellettuali, amanti della natura, congressisti, senza esclusione alcuna.

Tutelare questo eccezionale contenitore e arricchirlo di contenuti in grado di valorizzarlo senza alterarne le caratteristiche: questa è la missione demandata a chi si occupa di pianificare turismo di qualità e assicurare nel contempo occasione di svago alla popolazione esistente e al turismo di giornata. Tutelare e possibilmente valorizzare le componenti naturali e paesaggistiche, costituisce operazione di promozione dagli effetti garantiti, secondo il collaudato principio *Leistung vor Werbung* (la prestazione prima della promozione) al quale gli operatori turistici dovrebbero sempre ispirarsi.

Turismo congressuale – concentrato in massima parte a Lugano – e turismo che si rivolge alla natura – con prevalenza nel Locarnese e nelle valli del Sopraceneri – coesistono perfettamente, così come coesistono offerte sportive (estive e invernali) e proposte

⁹⁷ Cfr. Kurt Gilgen, Alma Sartoris, Grundversorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs, Eine Methode zur Analyse der Grundversorgung anhand eines Tests im Bleniotal und in der Leventina, Das Grundversorgungskonzept und dessen Umsetzung im Rahmen einer Grundversorgungspolitik, Hochschule für Technik, Institut für Raumentwicklung, angewandte Forschung und Planungsbegleitung (IRAP), aprile 2005.

⁹⁸ Sono stati considerati in particolare i seguenti 8 servizi: scuola dell'infanzia e scuola elementare; ufficio postale; negozio di generi alimentari; cancelleria comunale; banca e bankomat; ristoranti e bar; medico; farmacia. Inoltre sono stati presi in considerazione anche: le consegne a domicilio (generi alimentari, panettiere, macellaio,...); luoghi d'incontro e sale multiuso; cabine telefoniche pubbliche; accessi internet pubblici.

⁹⁹ La raggiungibilità dei servizi è stata suddivisa in 6 categorie: 1. offerta nel villaggio raggiungibile in 10 minuti a piedi; 2. offerta raggiungibile in 20 minuti a piedi o in 10 minuti con il trasporto pubblico; 3. offerta raggiungibile in 20 minuti con il trasporto pubblico,... e così via fino a 6. offerta raggiungibile unicamente con il trasporto individuale motorizzato.

prettamente culturali (manifestazioni, rassegne, concerti, mostre). Al Piano direttore il compito di garantire giusto equilibrio e spazio a ciascuna delle citate proposte, con interventi che rispettino nella misura massima possibile le componenti naturali e paesaggistiche del territorio.

11.5 Energia

Dalle *Prospettive energetiche 2035*¹⁰⁰ emerge che, visto il crescente consumo, le misure di politica energetica sinora adottate non basteranno per garantire, a medio e lungo termine, un approvvigionamento di energia sicuro in Svizzera. Nel caso dei vettori energetici gasolio e gas, la garanzia di approvvigionamento è messa in forse dalla forte dipendenza dall'estero e dalle limitate riserve fossili. Inoltre, visti i cambiamenti climatici in atto a livello globale, le emissioni di CO₂ dovranno essere ridotte in modo massiccio. Per quanto concerne l'elettricità, che rappresenta un quarto del consumo globale di energia, si prospettano lacune di approvvigionamento, a causa dello scadere dei contratti di importazione a lungo termine e del limitato periodo di esercizio delle attuali centrali nucleari.

Gli scenari analizzati nelle prospettive energetiche spaziano dalla prosecuzione della politica energetica finora attuata (scenario I), ad una più intensa collaborazione tra Stato ed economia (scenario II), a una politica energetica contraddistinta da obiettivi quantitativi riguardanti la riduzione del consumo energetico e le emissioni di CO₂ (scenario III), all'orientamento coerente della politica energetica verso la *società a 2000 watt*, con misure incisive per ridurre il consumo energetico ed aumentare la quota delle energie rinnovabili (scenario IV).

Nuovi principi di politica energetica del Consiglio federale

Il 21 febbraio 2007 il Consiglio federale ha pertanto definito nuovi principi di politica energetica. La strategia poggia su quattro pilastri:

1. **Efficienza energetica**: la principale misura per garantire il futuro approvvigionamento energetico è l'utilizzo parsimonioso della risorsa *energia*. Grazie alle nuove tecnologie e a una maggiore consapevolezza del problema da parte dei consumatori, ciò è possibile senza rinunciare all'attuale comfort. Ogni kilowattora risparmiato è meno caro e meno inquinante rispetto alla costruzione di nuove centrali. Ogni litro di gasolio da riscaldamento o di benzina non consumato permette di ridurre le emissioni di gas a effetto serra e la dipendenza della Svizzera dall'estero. Una maggiore efficienza energetica contribuisce inoltre a migliorare la competitività dell'economia svizzera e a sviluppare un mercato delle tecnologie volte ad aumentare l'efficienza.
2. **Energie rinnovabili**: a lungo termine le forze idriche dovranno diventare il vettore energetico indigeno e rinnovabile più importante per l'approvvigionamento elettrico, tenendo conto degli obiettivi ecologici e della protezione delle acque. La quota delle altre energie rinnovabili nel settore elettrico dovrà essere aumentata in modo tale da raggiungere un mix energetico diversificato e redditizio sia nel settore dell'elettricità che in quello dei riscaldamenti e della mobilità.
3. **Impianti di grande potenza**: nonostante le misure per aumentare l'efficienza energetica e il potenziamento delle forze idriche e delle altre energie rinnovabili, a partire dal 2020 si prevede un *deficit elettrico*. L'obiettivo è di minimizzare il deficit, visto che potrà essere coperto soltanto attraverso convenzionali tecnologie energetiche di grossa portata e, in parte, incrementando le importazioni di elettricità.

Il Consiglio federale è a favore di centrali a gas a ciclo combinato soltanto come soluzione transitoria per colmare la lacuna nell'approvvigionamento elettrico. Esso continua a puntare sull'opzione nucleare. Ritiene necessario sostituire le centrali esistenti o integrarle con nuovi impianti. In vista di eventuali domande di costruzione presentate dai produttori

¹⁰⁰ Energieperspektiven 2035, Management Summary, 15.1.2007, Bundesamt für Energie (disponibile in tedesco e francese).

di energia elettrica è intenzionato a esaminare se le procedure di autorizzazione e di costruzione possano essere accorciate nel quadro del diritto vigente.

4. Politica estera in materia energetica: il rafforzamento della collaborazione internazionale, in particolare con l'Unione Europea, costituisce un ulteriore caposaldo della strategia energetica. Quanto prima dovranno per esempio essere avviate trattative per permettere alla Svizzera di partecipare al commercio europeo dei certificati sulle emissioni di CO₂.

Entro la fine del 2007, il Dipartimento ambiente, trasporti, energia e comunicazioni (DATEC) elaborerà una serie di piani d'azione per l'attuazione di misure volte a migliorare l'efficienza energetica e a promuovere le energie rinnovabili, corredati di proposte concrete a livello legislativo.

Reti elettriche

Il 20 marzo 2007 il gruppo di lavoro *Linee di trasmissione e sicurezza dell'approvvigionamento elettrico*, istituito dal DATEC, ha presentato il suo rapporto finale nel quale definisce *tesa* la situazione delle reti di trasmissione svizzere per quanto riguarda la sicurezza di approvvigionamento. Le reti di trasmissione delle grandi aziende elettriche regionali e delle FFS avrebbero in parte raggiunto il limite di saturazione e, nel passato, i lavori di potenziamento e di rinnovamento sarebbero stati insufficienti, soprattutto per quanto riguarda la rete ad alta tensione delle ferrovie. In entrambe le reti si tratta quindi di colmare le lacune e di migliorare le strutture.

Per l'attuazione di questi miglioramenti, il gruppo di lavoro ha formulato 16 raccomandazioni principali per le reti ad alta tensione, nonché per le procedure relative al Piano settoriale e all'autorizzazione delle linee. In queste raccomandazioni, ha individuato complessivamente 67 progetti per le due reti strategiche, fissandone anche le priorità. Essi riguardano opere di potenziamento e di modifica di linee e di impianti esistenti, ma anche la realizzazione di nuovi elettrodotti e di nuove sottostazioni e impianti di trasformazione.

Le raccomandazioni contengono inoltre proposte per migliorare le attuali procedure relative al *Piano settoriale elettrodotti* (PSE) e all'approvazione dei piani. Il gruppo di lavoro LVS ritiene fondamentale la creazione di un organo di coordinamento Piano settoriale/procedura di approvazione dei piani, che consenta di armonizzare le attività dei servizi federali coinvolti e di garantire soluzioni tempestive in caso di conflitti fra interessi di sfruttamento e interessi di protezione.

Sono stati anche analizzati a fondo i vantaggi e gli svantaggi degli elettrodotti realizzati mediante cavi interrati rispetto a quelli con conduttori aerei sospesi, giungendo alla conclusione che non è possibile dare un giudizio generale su questa tecnica. È necessario valutare caso per caso la sua convenienza, sulla base di criteri tecnico-operativi, ecologici ed economici.

Rapporto sulla politica energetica cantonale

Il 20 marzo 2007, tramite un'interpellanza, la Commissione speciale energia del Gran Consiglio ha ulteriormente sollecitato l'allestimento del rapporto previsto dalla legge cantonale sull'energia¹⁰¹.

¹⁰¹ L'art. 4 della legge sull'energia prevede che, per favorire la conoscenza e il controllo dei processi energetici cantonali e per definire le scelte e le priorità in materia di energia, il Consiglio di Stato allestisce periodicamente un rapporto. Esso informa: sul consumo cantonale di energia e sulla sua evoluzione; sulla copertura dei fabbisogni in rapporto alla disponibilità dei vettori energetici; sul grado di attuazione e sugli effetti dei provvedimenti adottati; sulle misure necessarie e sugli indirizzi da proporre a consumatori, produttori, importatori e distributori, nonché all'AET, al fine di garantire un sufficiente approvvigionamento di energia; sulle mansioni dell'AET.

11.6 Considerazioni particolari

Prevenzione

La prevenzione – attraverso la gestione sostenibile del territorio, l'adozione di provvedimenti pianificatori, la considerazione delle esigenze di tutte le categorie sociali – è un elemento determinante per assicurare salute, sicurezza e qualità di vita della popolazione. Gli interventi di protezione o di ripristino sono generalmente più impegnativi, sia che si tratti di rumori, di pericoli naturali o dell'infrastruttura di un quartiere.

Compensazione degli effetti ambientali

Affinché le scelte strategiche di sviluppo territoriale possano effettivamente tenere in considerazione le possibilità di una compensazione degli effetti ambientali negativi a livello locale, regionale o cantonale, in un'altra area o in altri settori ambientali, è necessario sviluppare quella cultura professionale interdisciplinare (lavoro di gruppo al di là delle divisioni amministrative) già indicata al punto 5.6.

In generale bisogna fare in modo che la politica ambientale e la pianificazione del territorio considerino sin dall'inizio le rispettive esigenze.

Energia

La legge cantonale sull'energia ha lo scopo di favorire un approvvigionamento energetico sufficiente, sicuro, economico e compatibile con le esigenze di protezione dell'ambiente. Tramite misure di pianificazione, di promozione e di regolamentazione essa promuove l'impiego parsimonioso e razionale dell'energia, lo sviluppo e l'utilizzazione delle fonti energetiche rinnovabili e la riduzione della dipendenza dalle fonti energetiche importate.

Sulla base della ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni, nel consumo di energia i Cantoni sono in primo luogo responsabili per il settore delle costruzioni e la Confederazione per il traffico e gli apparecchi. L'informazione, la formazione e la consulenza degli addetti ai settori della costruzione, dell'impiantistica e dell'amministrazione immobiliare, come pure la promozione di progetti innovativi, rappresentano un elemento importante per il raggiungimento degli obiettivi energetici.

L'allestimento del rapporto sulla politica energetica cantonale è urgente anche perché, se non realizzati al momento della costruzione o del risanamento del parco immobiliare, i provvedimenti per limitare o ridurre il consumo di energia dei singoli edifici rischiano di essere ritardati di decenni.

12. OBIETTIVI PIANIFICATORI CANTONALI

Le proposte di modifiche della suddivisione tra gli ambiti e di riunione o separazione di obiettivi sono indicate al capitolo 7. Qui di seguito sono spiegate le modifiche del testo di singoli obiettivi.

Paesaggio (obiettivo n. 1 del messaggio, invariato)

1. *Tutelare e valorizzare il paesaggio attraverso progetti comprensoriali che integrino le componenti naturali, i laghi e i corsi d'acqua, il territorio agricolo e forestale, nonché gli insediamenti tradizionali e moderni.*

Componenti naturali (2, invariato)

2. *Salvaguardare e promuovere la biodiversità del territorio cantonale, in particolare:*
 - *completando e gestendo il sistema cantonale delle aree protette;*
 - *sostenendo i collegamenti ecologici nei fondovalle e nelle fasce collinari;*
 - *assicurando i corridoi e le aree di quiete per la fauna.*

Agricoltura (6, modificato)

3. *Promuovere il ruolo multifunzionale dell'agricoltura, mantenendo una sufficiente superficie agricola e sostenendo un'adeguata struttura aziendale.*
L'obiettivo proposto nel messaggio¹⁰² è stato riformulato portando l'agricoltura in primo piano. È importante che questa attività continui ad essere considerata anche per il suo ruolo economico.

Bosco (28, invariato)

4. *Garantire le funzioni del bosco promuovendone la gestione, in particolare quale elemento vitale per la sicurezza del territorio e quale fonte di materia prima e vettore energetico rinnovabile.*

Acqua (27, invariato)

5. *Attuare una politica globale dell'acqua quale bene pubblico, garantendo:*
 - *la quantità e la qualità delle acque superficiali e sotterranee;*
 - *un approvvigionamento d'acqua potabile e industriale razionale e duraturo;*
 - *il rispetto delle aree di riserva idrica;*
 - *le caratteristiche e le funzioni ecologiche dei laghi e dei corsi d'acqua.*

Laghi (5, invariato)

6. *Garantire la molteplicità d'usi e funzioni dei laghi e delle fasce lacustri attraverso una pianificazione unitaria e progetti mirati in grado di:*
 - *migliorare la pubblica fruizione delle rive;*
 - *promuovere il riordino ed il coordinamento regionale delle infrastrutture a lago;*
 - *tutelare e valorizzare il paesaggio lacustre.*

¹⁰² *Mantenere una sufficiente superficie agricola e promuovere un'adeguata struttura aziendale per favorire il ruolo multifunzionale del settore primario..*

Parchi naturali (4, invariato)

7. *Sostenere la creazione di nuovi parchi naturali, di cui almeno uno di carattere nazionale, per preservare le componenti culturali, paesaggistiche e naturali, in sinergia con l'economia regionale.*

Rete delle città (8, invariato)

8. *Migliorare l'integrazione del Cantone nella rete delle città svizzere, lombarde ed europee, qualificandosi quale regione strategica nel contesto alpino.*

Città-Ticino (9, invariato)

9. *Promuovere la competitività della Città-Ticino quale sistema policentrico di tre aree e quattro agglomerati; sostenere in particolare, considerando le specifiche vocazioni:*
 - *il Sottoceneri, con l'agglomerato di importanza nazionale di Lugano e quello di Chiasso-Mendrisio;*
 - *il Locarnese, con l'agglomerato di Locarno;*
 - *la Valle del Ticino e la Valle di Blenio, con l'agglomerato di Bellinzona.*

Spazio alpino (10, invariato)

10. *Rivalutare lo spazio alpino promuovendo, con i cantoni limitrofi, progetti comuni di sviluppo territoriale, in particolare per l'area del San Gottardo.*

Agglomerati (11, invariato)

11. *Rafforzare gli agglomerati attraverso le aggregazioni, la collaborazione a scala regionale e la realizzazione di progetti sovracomunali.*

Uso del territorio (12, modificato)

12. *Favorire un uso parsimonioso e sostenibile del territorio, in particolare attraverso:*
 - *il contenimento dell'estensione degli insediamenti;*
 - *un'utilizzazione razionale dei terreni non edificati già attribuiti alla zona edificabile;*
 - *un incremento della densità insediativa e della mescolanza funzionale, nel rispetto delle specificità urbanistiche e sociali di ogni luogo;*
 - *la riqualifica delle aree e degli impianti in disuso.*

È stata riformulata la parte iniziale dell'obiettivo¹⁰³.

Poli di sviluppo (13, invariato)

13. *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.*

Centri di vendita e del tempo libero (15, invariato)

14. *Gestire i grandi generatori di traffico, in particolare i centri di vendita e del tempo libero, individuando le ubicazioni più adeguate. Nelle aree già insediate da queste strutture, promuovere progetti di riqualifica e migliorare l'accessibilità con i trasporti pubblici.*

¹⁰³ Nel messaggio recitava: *Favorire un uso sostenibile del territorio contenendo l'estensione degli insediamenti, in particolare attraverso:...*

Spazi pubblici (16, invariato)

15. *Promuovere spazi pubblici di qualità, attrattivi e sicuri.*

Spazi verdi (17, invariato)

16. *Promuovere, in particolare nel fondovalle e nella fascia collinare, una rete di spazi verdi per lo svago e il tempo libero, da integrare con la protezione della natura, l'uso agricolo e la gestione del bosco.*

Rete dei trasporti (18 e 19, riuniti e completati)

17. *Promuovere una rete integrata moderna, funzionale e sicura di collegamenti viari e di trasporto pubblico con:*

- il sostegno al progressivo trasferimento del trasporto di merci di transito dalla strada alla ferrovia;*
- l'attuazione dei Piani regionali dei trasporti e dei programmi di conservazione e di rinnovo delle infrastrutture;*
- la garanzia di collegamenti viari e di un'offerta di base di trasporto pubblico in tutte le regioni del Cantone;*
- la valorizzazione della tratta ferroviaria di montagna del San Gottardo.*

Complementarità e ripartizione modale (20, modificato)

18. *Incentivare la complementarità e una più equilibrata ripartizione modale tra i diversi mezzi di trasporto secondo il contesto territoriale e le loro caratteristiche tecniche, sostenendo in particolare:*

- il trasporto pubblico tra e negli agglomerati;*
- la mobilità combinata e il traffico lento;*
- la gestione coordinata dei posteggi negli agglomerati.*

Nel messaggio mobilità combinata e traffico lento erano suddivisi in due punti:

- traffico pedonale e ciclistico su scala locale e nei quartieri;*
- strutture Park & Ride/Rail.*

Come indicato al punto 10.4, la promozione del traffico lento non deve essere confinata alla scala locale e nei quartieri

Rete ferroviaria (21, invariato)

19. *Sostenere l'ammodernamento e il completamento della rete ferroviaria:*

- con l'estensione di AlpTransit fino al confine (area Chiasso-Como) e il collegamento con Milano;*
- con la realizzazione di un nuovo collegamento per Varese e l'aeroporto intercontinentale di Milano-Malpensa.*

Sistema ferroviario regionale (22, invariato)

20. *Realizzare il nuovo sistema ferroviario regionale Ticino-Lombardia (TILO) assicurando collegamenti efficienti all'interno della Città-Ticino e con gli agglomerati della regione insubrica, e promuovendo progetti di sviluppo economico e urbanistico in corrispondenza delle stazioni.*

Rete delle strade nazionali (23, modificato)

21. *Sostenere il completamento della rete delle strade nazionali con la realizzazione della Stabio est-Gaggiolo e l'allacciamento del Locarnese, e garantirne funzionalità e sicurezza.*

Il collegamento Stabio-est Gaggiolo e/o la variante prescelta per il collegamento A2/A13, come pure l'area multiservizi per il traffico pesante in Leventina, non sono condivisi da tutti i membri della commissione. Viene comunque riconosciuto che i due collegamenti stradali sono già inclusi nel Piano direttore in vigore. L'area di controllo multiservizi per il traffico pesante a Bodio-Giornico non è ripresa nell'obiettivo in quanto di competenza della Confederazione.

Collegamenti aerei (24, invariato)

22. *Mantenere, attraverso le necessarie infrastrutture, l'integrazione di Lugano-Agno nella rete dei collegamenti aerei di linea con i principali centri economici e turistici svizzeri ed europei.*

Salute – Carichi ambientali (25 e 26, riuniti e modificati)

23. *Promuovere la salute attraverso:*

- *la prevenzione e la riduzione dei carichi ambientali (aria, acqua, suolo);*
- *la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento fonico;*
- *un uso sostenibile delle risorse.*

Sicurezza – Pericoli naturali (25, separato¹⁰⁴)

24. *Ridurre i rischi derivanti da pericoli naturali, garantendo un sufficiente grado di protezione delle persone e del patrimonio esistente.*

Qualità di vita (25, nuovo)

25. *Migliorare la qualità di vita della popolazione attraverso la riqualifica urbanistica delle aree edificate e la disponibilità di beni e servizi di base.*

Turismo e svago (3, completato con l'aggiunta di: ...e strutture...)

26. *Promuovere il turismo e lo svago attraverso lo sviluppo di progetti e strutture intesi a favorire una fruizione sostenibile delle componenti naturali, culturali e paesaggistiche del territorio.*

Energia (29, modificato¹⁰⁵)

27. *Sviluppare e attuare una politica energetica sostenibile tramite l'uso equilibrato delle attuali infrastrutture, il risparmio e l'impiego delle fonti rinnovabili, in particolare:*

- *favorendo il ruolo del Ticino quale regione produttrice di energia elettrica pregiata e centro di competenza per il suo commercio, in particolare verso l'Italia;*
- *rinnovando e ottimizzando le infrastrutture per la produzione, il trasporto e la distribuzione dell'energia elettrica;*
- *diversificando l'offerta e favorendo lo sfruttamento sostenibile delle fonti indigene e rinnovabili;*
- *risanando il parco immobiliare, con particolare riferimento al risparmio energetico.*

¹⁰⁴ È stato ripreso il testo del progetto della consultazione.

¹⁰⁵ Nel messaggio recitava: *Sviluppare ...delle fonti rinnovabili indigene e non:... – diversificando l'offerta e favorendo lo sfruttamento sostenibile delle fonti locali e rinnovabili; – ammodernando il parco immobiliare.*

Materiali inerti (30, invariato)

28. *Pianificare e gestire in modo coordinato l'estrazione, la lavorazione, il riciclaggio e lo smaltimento di materiali inerti assicurando, per quanto possibile, l'approvvigionamento del Cantone.*

Telecomunicazioni (31, completato con l'aggiunta di: ...della salute,...)

29. *Assicurare l'accesso della popolazione e delle imprese ad una rete efficiente di telecomunicazioni, nel rispetto della salute, dell'ambiente e del paesaggio.*

13. CONCLUSIONI

La Commissione speciale per la pianificazione del territorio ha esaminato e discusso il messaggio del Consiglio di Stato e proceduto a modifiche e adattamenti degli obiettivi pianificatori proposti nel corso di nove sedute, da fine ottobre 2006 fino a fine marzo 2007, dopo l'ultima seduta di Gran Consiglio della legislatura 2003-2007.

Il clima positivo che ha contraddistinto il lavoro della Commissione su questo messaggio ha permesso di costruire un consenso attorno agli obiettivi pianificatori del Piano direttore cantonale.

Una parte dei membri avrebbe preferito trasmettere il rapporto alla nuova commissione. Considerata la complessità della materia e il tempo investito, la commissione ha però deciso di concludere il lavoro.

La nuova Commissione avrà la possibilità di esprimersi sugli strumenti operativi. A questo proposito la Commissione ribadisce le necessità di:

- un miglior coordinamento tra i Dipartimenti e tra i servizi;
- uno snellimento delle procedure;
- una verifica regolare del grado di attuazione degli obiettivi pianificatori.



Con queste considerazioni, la Commissione speciale per la pianificazione del territorio invita il Gran Consiglio ad approvare il decreto legislativo concernente l'adozione degli obiettivi pianificatori cantonali del Piano direttore.

Per la Commissione speciale pianificazione del territorio:

Roland David, Giuseppe "Bill" Arigoni, Norman Gobbi e Claudio Suter, relatori
Beretta Piccoli L. - Bergonzoli - Bobbià -
Brivio - Calastri - Gobbi R. - Marra -
Marzorini (con riserva) - Orsi - Pelossi - Rizza

Disegno di

DECRETO LEGISLATIVO

concernente l'adozione degli Obiettivi pianificatori cantonali del Piano direttore

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- visti gli articoli 15, 16 e 20 della Legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio del 23 maggio 1990 (LALPT);
- esaminati i documenti messi in consultazione da marzo a maggio 2005, le osservazioni e le proposte pianificatorie dei consultati; nonché le risposte governative contenute nel Rapporto sulla consultazione;
- preso atto del progetto di Piano direttore e dei tredici progetti di schede strategiche, allegati al messaggio;
- visto il messaggio 26 settembre 2006 n. 5843 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto 29 marzo 2007 n. 5843R della Commissione speciale per la pianificazione del territorio;

d e c r e t a :

Articolo 1 - Adozione degli Obiettivi pianificatori cantonali

Gli Obiettivi pianificatori cantonali del Piano direttore, di cui all'allegato n. 1, sono adottati e devono essere perseguiti dalle Autorità nello svolgimento dei compiti con incidenza territoriale.

Articolo 2

Decorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, il presente decreto è pubblicato nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi ed entra immediatamente in vigore.

Elenco Obiettivi pianificatori cantonali per i quattro Ambiti tematici del Piano direttore

Patrimonio

1. Tutelare e valorizzare il paesaggio attraverso progetti comprensoriali che integrino le componenti naturali, i laghi e i corsi d'acqua, il territorio agricolo e forestale, nonché gli insediamenti tradizionali e moderni.
2. Salvaguardare e promuovere la biodiversità del territorio cantonale, in particolare:
 - completando e gestendo il sistema cantonale delle aree protette;
 - sostenendo i collegamenti ecologici nei fondovalle e nelle fasce collinari;
 - assicurando i corridoi e le aree di quiete per la fauna.
3. Promuovere il ruolo multifunzionale dell'agricoltura, mantenendo una sufficiente superficie agricola e sostenendo un'adeguata struttura aziendale.
4. Garantire le funzioni del bosco promuovendone la gestione, in particolare quale elemento vitale per la sicurezza del territorio e quale fonte di materia prima e vettore energetico rinnovabile.
5. Attuare una politica globale dell'acqua quale bene pubblico, garantendo:
 - la quantità e la qualità delle acque superficiali e sotterranee;
 - un approvvigionamento d'acqua potabile e industriale razionale e duraturo;
 - il rispetto delle aree di riserva idrica;
 - le caratteristiche e le funzioni ecologiche dei laghi e dei corsi d'acqua.
6. Garantire la molteplicità d'usi e funzioni dei laghi e delle fasce lacustri attraverso una pianificazione unitaria e progetti mirati in grado di:
 - migliorare la pubblica fruizione delle rive;
 - promuovere il riordino ed il coordinamento regionale delle infrastrutture a lago;
 - tutelare e valorizzare il paesaggio lacustre.
7. Sostenere la creazione di nuovi parchi naturali, di cui almeno uno di carattere nazionale, per preservare le componenti culturali, paesaggistiche e naturali, in sinergia con l'economia regionale.

Rete urbana

8. Migliorare l'integrazione del Cantone nella rete delle città svizzere, lombarde ed europee, qualificandosi quale regione strategica nel contesto alpino.
9. Promuovere la competitività della Città-Ticino quale sistema policentrico di tre aree e quattro agglomerati; sostenere in particolare, considerando le specifiche vocazioni:
 - il Sottoceneri, con l'agglomerato di importanza nazionale di Lugano e quello di Chiasso-Mendrisio;
 - il Locarnese, con l'agglomerato di Locarno;
 - la Valle del Ticino e la Valle di Blenio, con l'agglomerato di Bellinzona.
10. Rivalutare lo spazio alpino promuovendo, con i cantoni limitrofi, progetti comuni di sviluppo territoriale, in particolare per l'area del San Gottardo.

11. Rafforzare gli agglomerati attraverso le aggregazioni, la collaborazione a scala regionale e la realizzazione di progetti sovracomunali.
12. Favorire un uso parsimonioso e sostenibile del territorio, in particolare attraverso:
 - il contenimento dell'estensione degli insediamenti;
 - un'utilizzazione razionale dei terreni non edificati già attribuiti alla zona edificabile;
 - un incremento della densità insediativa e della mescolanza funzionale, nel rispetto delle specificità urbanistiche e sociali di ogni luogo;
 - la riqualifica delle aree e degli impianti in disuso.
13. 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.
14. Gestire i grandi generatori di traffico, in particolare i centri di vendita e del tempo libero, individuando le ubicazioni più adeguate. Nelle aree già insediate da queste strutture, promuovere progetti di riqualifica e migliorare l'accessibilità con i trasporti pubblici.
15. Promuovere spazi pubblici di qualità, attrattivi e sicuri.
16. Promuovere, in particolare nel fondovalle e nella fascia collinare, una rete di spazi verdi per lo svago e il tempo libero, da integrare con la protezione della natura, l'uso agricolo e la gestione del bosco.

Mobilità

17. Promuovere una rete integrata moderna, funzionale e sicura di collegamenti viari e di trasporto pubblico con:
 - il sostegno al progressivo trasferimento del trasporto di merci di transito dalla strada alla ferrovia;
 - l'attuazione dei Piani regionali dei trasporti e dei programmi di conservazione e di rinnovo delle infrastrutture;
 - la garanzia di collegamenti viari e di un'offerta di base di trasporto pubblico in tutte le regioni del Cantone;
 - la valorizzazione della tratta ferroviaria di montagna del San Gottardo.
18. Incentivare la complementarità e una più equilibrata ripartizione modale tra i diversi mezzi di trasporto secondo il contesto territoriale e le loro caratteristiche tecniche, sostenendo in particolare:
 - il trasporto pubblico tra e negli agglomerati;
 - la mobilità combinata e il traffico lento;
 - la gestione coordinata dei posteggi negli agglomerati.
19. Sostenere l'ammodernamento e il completamento della rete ferroviaria:
 - con l'estensione di AlpTransit fino al confine (area Chiasso-Como) e il collegamento con Milano;
 - con la realizzazione di un nuovo collegamento per Varese e l'aeroporto intercontinentale di Milano-Malpensa.
20. Realizzare il nuovo sistema ferroviario regionale Ticino-Lombardia (TILO) assicurando collegamenti efficienti all'interno della Città-Ticino e con gli agglomerati della regione insubrica, e promuovendo progetti di sviluppo economico e urbanistico in corrispondenza delle stazioni.

21. Sostenere il completamento della rete delle strade nazionali con la realizzazione della Stabio est-Gaggiolo e l'allacciamento del Locarnese, e garantirne funzionalità e sicurezza.
22. Mantenere, attraverso le necessarie infrastrutture, l'integrazione di Lugano-Agno nella rete dei collegamenti aerei di linea con i principali centri economici e turistici svizzeri ed europei.

Vivibilità

23. Promuovere la salute attraverso:
 - la prevenzione e la riduzione dei carichi ambientali (aria, acqua, suolo);
 - la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento fonico;
 - un uso sostenibile delle risorse.
24. Ridurre i rischi derivanti da pericoli naturali, garantendo un sufficiente grado di protezione delle persone e del patrimonio esistente.
25. Migliorare la qualità di vita della popolazione attraverso la riqualifica urbanistica delle aree edificate e la disponibilità di beni e servizi di base.
26. Promuovere il turismo e lo svago attraverso lo sviluppo di progetti e strutture intesi a favorire una fruizione sostenibile delle componenti naturali, culturali e paesaggistiche del territorio.
27. Sviluppare e attuare una politica energetica sostenibile tramite l'uso equilibrato delle attuali infrastrutture, il risparmio e l'impiego delle fonti rinnovabili, in particolare:
 - favorendo il ruolo del Ticino quale regione produttrice di energia elettrica pregiata e centro di competenza per il suo commercio, in particolare verso l'Italia;
 - rinnovando e ottimizzando le infrastrutture per la produzione, il trasporto e la distribuzione dell'energia elettrica;
 - diversificando l'offerta e favorendo lo sfruttamento sostenibile delle fonti indigene e rinnovabili;
 - risanando il parco immobiliare, con particolare riferimento al risparmio energetico.
28. Pianificare e gestire in modo coordinato l'estrazione, la lavorazione, il riciclaggio e lo smaltimento di materiali inerti assicurando, per quanto possibile, l'approvvigionamento del Cantone.
29. Assicurare l'accesso della popolazione e delle imprese ad una rete efficiente di telecomunicazioni, nel rispetto della salute, dell'ambiente e del paesaggio.