



Repubblica e Cantone del Ticino
Dipartimento del territorio

Piano direttore
cantonale



III. Un Piano direttore integrato, dinamico e concreto

Allestire un Piano direttore integrato, dinamico e concreto implica operare sia sui rapporti tra lo strumento e il contesto, sia sullo strumento in sé.

Il primo punto concerne da un lato le relazioni tra pianificazione cantonale e politiche superiori, dall'altro il coordinamento e la collaborazione nelle attività d'incidenza territoriale tra il nostro Cantone, quelli confinanti e le Regioni italiane limitrofe. Il secondo punto riguarda il miglioramento formale e di contenuto del PD medesimo alla luce dell'evoluzione della disciplina pianificatoria (e in particolare della sua maggiore integrazione con economia e società) e dell'esperienza acquisita col PD 90.

A. Politiche superiori, coordinamento e collaborazione

Le politiche superiori sono rappresentate da una parte dalle scelte federali in materia di pianificazione territoriale, dall'altra dalla visione politica a medio-lungo termine espressa dal Governo nel Rapporto sugli indirizzi.

Il coordinamento, oltre ad avvenire con le politiche superiori, è necessario anche con Grigioni, Uri, Vallese, Lombardia e Piemonte. Anzi, nel limite del possibile, si va oltre cercando fattive collaborazioni, perché parecchie tematiche non s'arrestano di certo ai confini ticinesi.

I. Il PD è coerente con la politica pianificatoria federale

a. Concezioni e piani settoriali Nel primo capitolo s'è visto come il Piano direttore s'inserisca nel contesto legislativo federale. Questo inserimento non è puramente giuridico, ma persegue l'obiettivo di incrementare la coerenza tra le pianificazioni della Confederazione e dei Cantoni, perché la mera "sovrapposizione dei 26 piani direttori cantonali non costituisce una pianificazione nazionale coerente"¹.

¹ ARE (2005) Rapporto sullo sviluppo territoriale 2005, Berna, pag. 103.

La pianificazione federale si esplicita in ambiti di competenza diretta della Confederazione come gli impianti militari, in settori dove le competenze federali sono parziali (agricoltura, trasporti, ambiente, energia, foreste,...) e nella creazione di condizioni favorevoli per la pianificazione di terzi. La Legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT) stabilisce che la Confederazione allestisce e adotta concezioni e piani settoriali per pianificare e coordinare i suoi compiti nella misura in cui essi incidano notevolmente sul territorio e sull'ambiente². I contenuti di concezioni e piani settoriali devono essere ripresi o considerati dai Cantoni nell'allestimento dei rispettivi PD. Diamo perciò in sintesi l'elenco di quelli attualmente in vigore o in preparazione (per l'elenco dettagliato, cfr. allegato A):

² Art. 13 LPT.

- Piano settoriale delle superfici per l'avvicendamento delle colture;
- Piano settoriale dei trasporti (ferrovie/trasporti pubblici, AlpTransit, strade, infrastruttura aeronautica);
- Piano settoriale elettrodotti;
- Piano settoriale "Depositi in strati geologici profondi";
- Piano settoriale condotte (in preparazione);
- Piano settoriale militare;
- Concezione "Paesaggio svizzero";
- Concezione degli impianti sportivi d'importanza nazionale.

b. Il Rapporto sullo sviluppo territoriale 2005 dell'ARE Alla base della pianificazione federale, dunque a monte di concezione e piani, v'è il Rapporto sulle Linee guida per l'ordinamento del territorio svizzero pubblicato dal Consiglio federale nel 1996. Le linee guida, così come la LPT, sono oggi oggetto di revisione sulla base del Rapporto sullo sviluppo territoriale 2005, che esprime la visione politica pianificatoria federale sull'orizzonte temporale del 2030 ed è rivolto "agli attori pubblici e privati attivi a diversi livelli della vita pubblica, da cui dipende il consenso sugli obiettivi nonché i mezzi necessari per lo sviluppo territoriale"³. È dunque con questa visione che il PD ticinese si confronta e interagisce: vediamola.

³ ARE, op.cit., pag. 6.

Il rapporto

Lo studio dell'ARE fa dapprima il punto sulle tendenze dello sviluppo territoriale dominanti oggi in Svizzera. In estrema sintesi assistiamo a un'urbanizzazione crescente⁴ con tutto ciò che ne deriva in termini di aumento della mobilità, dispersione degli insediamenti e problematiche sociali.

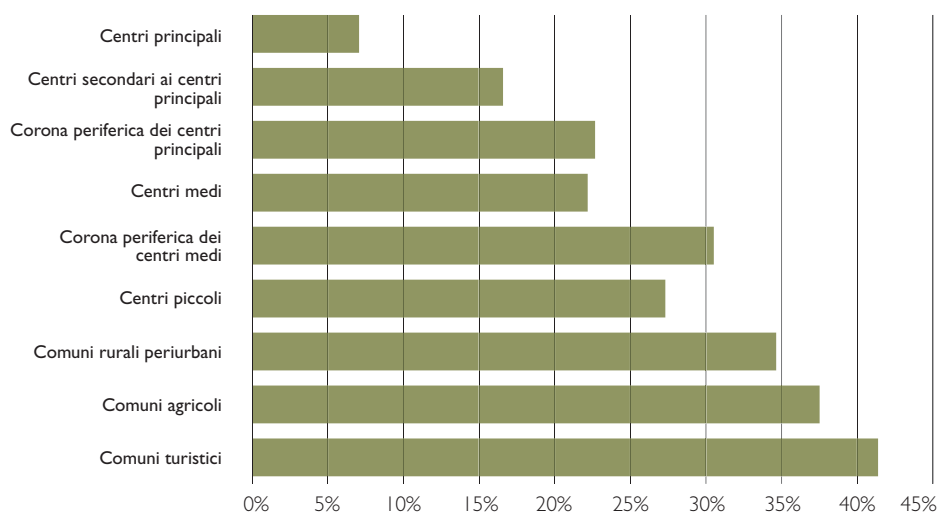
Tre quarti degli abitanti vive negli agglomerati, dove si concentra l'82% dei posti di lavoro. L'urbanizzazione si estende soprattutto a detrimento delle zone rurali, ovvero nella fascia del **periurbano**, fatto che si ripercuote nel forte aumento della mobilità⁵, in particolare pendolare (sia per svago, sia per lavoro)⁶. L'ARE nota in proposito che "la pianificazione territoriale non è [...] riuscita a coordinare il moltiplicarsi degli insediamenti con lo sviluppo del sistema dei trasporti"⁷, e ciò anche a causa delle rivalità tra i vari Comuni di un agglomerato, che spesso invece di operare assieme hanno perseguito obiettivi contrapposti, in particolare creando ognuno le proprie zone residenziali e aree industriali/artigianali, col risultato che le riserve di aree edificabili sono eccessive e spesso mal ubicate.

⁴ Negli ultimi venti anni le aree urbanizzate sono cresciute di 1 m² al secondo.

⁵ Fra il 1960 e il 2000 il traffico ferroviario è raddoppiato, quello stradale quintuplicato.

⁶ Tra il 1970 e il 2000 il saldo pendolare annuale delle città nucleo è cresciuto da 81'000 a 216'000 unità.

⁷ ARE, op.cit., pag. 12.



Riserve di zone edificabili in Svizzera (2000)

Fonte: INFOPLAN-ARE, UFS, Cantoni.
Elaborazione: ARE

Si è inoltre rilevata mancanza di solidarietà all'interno degli agglomerati, con le città nucleo chiamate ad assumersi compiti di cui approfitta tutto l'agglomerato, senza però ricevere in cambio una compensazione adeguata⁸.

Infine, si è constatata la tendenza a una concentrazione nelle città nucleo dei ceti più deboli della società, che vi trovano prestazioni sociali relativamente ben sviluppate⁹.

Si tratta ora di mutare rotta per promuovere un'evoluzione territoriale basata sui principi dello sviluppo sostenibile, un concetto ancorato nella Costituzione¹⁰ e reso concreto a livello pianificatorio dall'ARE stesso, tramite l'indicazione delle esigenze da soddisfare in ambito economico, sociale e ambientale¹¹.

Per individuare la rotta giusta, l'ARE ha elaborato quattro scenari per la Svizzera del 2030. Il primo è denominato "Una Svizzera delle metropoli" e illustra la situazione in cui ci troveremmo sulla base delle attuali tendenze senza gli opportuni correttivi; il secondo, chiamato "Dispersione", si basa sull'affermazione dell'iniziativa individuale; il terzo, "Una Svizzera urbana e policentrica", è costruito su un sistema a rete degli agglomerati urbani; il quarto, "Una Svizzera delle regioni", vede la creazione di un nuovo livello istituzionale, la regione appunto¹².

Dal confronto degli scenari emerge un progetto territoriale (sostanzialmente il **modello territoriale** del PD ne è l'equivalente su scala cantonale), che – preso atto di come le tendenze attuali porterebbero a uno sviluppo non sostenibile basato sulla **metropolizzazione** e ai gravi problemi insiti negli scenari 2 e 4 – pone al suo centro il terzo scenario, cioè una Svizzera con diverse reti di località separate tra di loro da aree rurali e naturali, dove lo spazio alpino, che occupa il 60% del territorio, è valorizzato secondo la Convenzione delle Alpi.

⁸ Il tema è al centro anche di una piattaforma di lavoro interpartimentale (DI, DT, DFE).

⁹ ARE op. cit., pp 17-18.

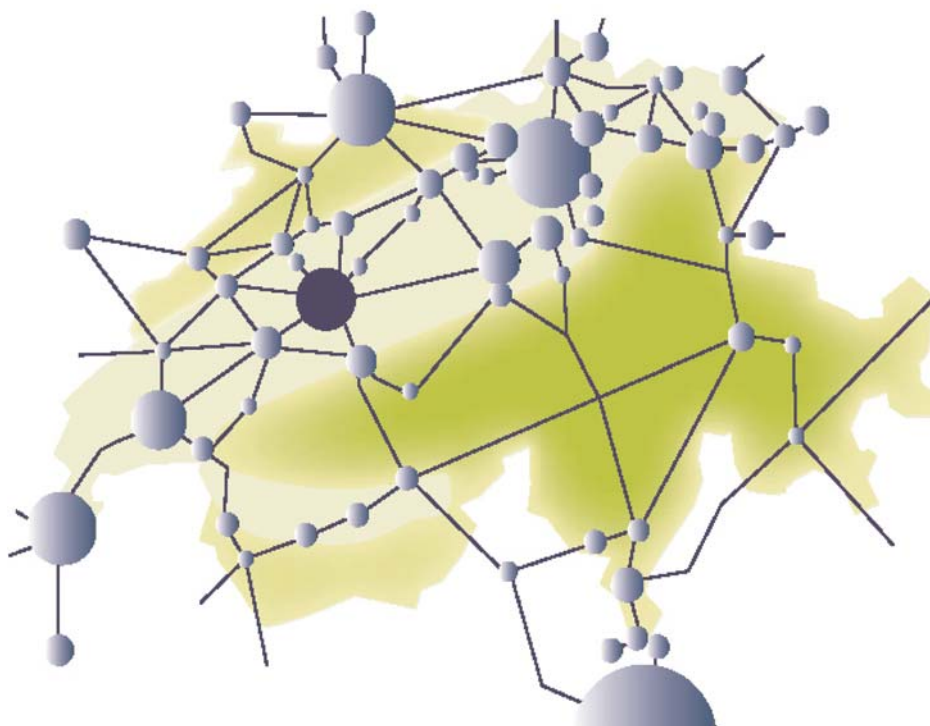
¹⁰ Art. 73: "La Confederazione e i Cantoni operano a favore di un rapporto durevolmente equilibrato tra la natura, la sua capacità di rinnovamento e la sua utilizzazione da parte dell'uomo".

¹¹ Un'agile sintesi in: UST, ARE, UFAFP (2005) *Lo sviluppo sostenibile in breve. 17 indicatori chiave per misurare il progresso*, Neuchâtel.

¹² La descrizione degli scenari in: ARE op.cit., pp. 67-86.

**Il terzo scenario:
una Svizzera urbana policentrica**

Fonte: ARE



L'obiettivo del progetto "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"¹³. Di particolare interesse per il nostro Cantone è il sistema metropolitano interno: "La Svizzera è organizzata in una doppia rete. La prima è formata dalle metropoli di Zurigo, Ginevra-Losanna, Basilea, Berna e Ticino. La seconda è composta dalle loro città e dai loro agglomerati. [...]. Ogni metropoli [dunque anche il Ticino] è policentrica al suo interno".

Per attuare il progetto sono state identificate strategie generali (concernono tutto il territorio) e particolari (concernono spazi funzionali quali le aree urbane). Le prime affermano le seguenti necessità: integrazione spaziale nell'Europa, pianificazione che faciliti lo sviluppo economico, utilizzazione misurata del suolo per gli insediamenti, miglioramento della qualità dello spazio urbano, aumento del coordinamento tra urbanizzazione e mobilità, rafforzamento del paesaggio, protezione contro i pericoli naturali¹⁴.

¹³ ARE, op.cit., pag. 87.

¹⁴ Ibid., pp. 89-93. Per le strategie specifiche: Ibid. pp.93-98.

La risposta del Governo cantonale all'ARE

Nell'ambito della risposta all'ARE sul "Rapporto sullo sviluppo territoriale 2005", il Governo ha fatto propri molti degli elementi dello studio: in particolare ha condiviso lo scenario prescelto e il progetto territoriale che ne deriva.

Premessa la necessità di un rafforzamento della coesione territoriale, che non passa attraverso la sola politica pianificatoria ma è anche promossa da altre politiche (per esempio quella regionale), il Consiglio di Stato evidenzia la coerenza dell'allora in allestimento modello territoriale del presente PD (cfr.V) con la rete di agglomerati propugnata dall'ARE (in particolare prevede l'integrazione del Ticino nella rete delle città svizzere e una struttura policentrica del Cantone). Il Governo sottolinea tuttavia la necessità di un rafforzamento anche dei collegamenti transfrontalieri e delle relazioni con l'area metropolitana lombarda.

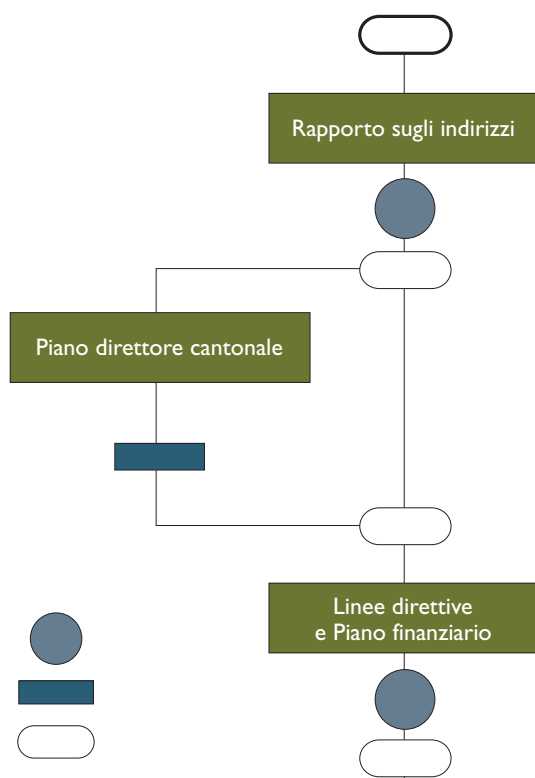
Infine il Consiglio di Stato integra il progetto dell'ARE, affermando la necessità di promuovere un approccio complementare a quello volto a rafforzare gli agglomerati. Si tratta cioè di rivalutare l'identità del Ticino anche nel contesto paesaggistico dell'arco alpino. Da questa doppia e complementare strategia derivano una serie di precise indicazioni, quali – per limitarci a due esempi – la necessità del completamento a sud di AlpTransit e la realizzazione dei parchi nazionali, che ritroviamo nel presente PD e sono conformi alle linee strategiche definite dall'ARE.

2. Il Pd è fondato sul Rapporto sugli indirizzi




a. Creare le premesse territoriali La legge afferma che il PD è un piano normativo "fondato sul Rapporto sugli indirizzi"¹⁵, del quale deve assumere e consolidare le indicazioni a carattere territoriale. A sua volta quest'ultimo rappresenta le basi della politica dello Stato per il prossimo quindicennio: "Il Rapporto sugli indirizzi di sviluppo socio-economico, di politica finanziaria e di organizzazione del territorio esprime le scelte fondamentali a lungo termine del Cantone"¹⁶. PD, Linee direttive (LD) e Piano finanziario (PF) rappresentano la via strategica ed operativa per la politica cantonale espressa nel RI. Il PD crea le necessarie premesse territoriali per realizzare i progetti presentati nel RI. L'attuale RI nasce da un mandato del 2001, è stato adottato dal Consiglio di Stato il 3 dicembre 2003 e discusso in Gran Consiglio nel febbraio 2006.

¹⁵ Art. 6 LPC.

¹⁶ Art. 5 LPC.



Relazione tra Piano direttore e altri strumenti

-  Discussione in Gran Consiglio
-  Decisioni del Gran Consiglio
-  Decisioni del Consiglio di Stato

¹⁷ Consiglio di Stato (2003) Rapporto sugli indirizzi, Bellinzona, pag. 6.

Esso poggia “sui due concetti fondamentali del rilancio competitivo e dello sviluppo sostenibile, visti non l’uno in contrapposizione all’altro, ma l’uno quale premessa e nello stesso tempo necessario complemento dell’altro”¹⁷. Questi due concetti – come vedremo meglio nella seconda parte di questo capitolo – sono fatti propri dal PD.

¹⁸ SST (2004) *Gli elementi a carattere territoriale del rapporto sugli indirizzi da integrare e sviluppare nella revisione del Piano direttore: dai progetti del RI agli ambiti tematici del PD*, Bellinzona.

b. Tre progetti a prevalenza territoriale Il RI presenta dieci progetti a medio termine (Ticino 2020). Diamo una breve descrizione dei tre progetti che hanno una valenza territoriale preponderante e che sono ripresi dal PD attraverso i suoi **ambiti tematici** (Patrimonio, Rete urbana, Mobilità, Vivibilità)¹⁸.

Ticino delle regioni

Questo progetto significa che ogni regione deve essere messa nella condizione di poter valorizzare le sue specificità concorrenziali. Il RI auspica un modello territoriale policentrico, differenziato per vocazioni e competenze e inclusivo di un sistema di trasporti efficiente e sostenibile; e questi elementi sono alla base del modello illustrato nel capitolo V del presente documento. Partendo da questa visione strategica, il progetto tocca direttamente una serie di **obiettivi pianificatori** specifici, in particolare nell’ambito Rete urbana (cfr.VI.A.2).

Ticino da vivere

Questo progetto vuole ricercare costantemente il delicato equilibrio dei fattori naturali e antropici, aumentando così l’attrattiva del Cantone. Per questo il RI auspica un’adeguata protezione del patrimonio territoriale e ambientale, oltre alla promozione del senso di appartenenza e di identità delle collettività al territorio e alle istituzioni. A ciò, a livello di PD, corrispondono numerosi obiettivi quali la protezione dal rumore, la gestione del bosco, la valorizzazione dell’agricoltura, l’attenzione al patrimonio storico, naturale e culturale attraverso scelte pianificatorie e politiche partecipate. Gli ambiti maggiormente toccati sono il Patrimonio (cfr.VI.A.1) e la Vivibilità (cfr.VI.A.4).

Mobilità

Il progetto consiste nel favorire l’accessibilità e la mobilità interna ed esterna nel rispetto dell’ambiente. L’ambito di PD maggiormente interessato è quello che, appunto, porta il nome di Mobilità (cfr.VI.A.3). Gli obiettivi sono numerosi: vanno dal completamento di AlpTransit alla promozione del traffico lento, dalla realizzazione del sistema ferroviario regionale Ticino-Lombardia (TILO) al tema dei grandi generatori di traffico (in particolare i centri commerciali).

c. Gli altri sette progetti Il sostegno del PD ai tre progetti menzionati rappresenta anche le premesse strategiche a carattere territoriale, o condizioni quadro territoriali, per la realizzazione di tutta la politica del RI. Naturalmente il PD è chiamato in causa, in modo indiretto e con differente intensità, anche dagli altri sette progetti, ossia:

- Ticino della conoscenza
- Ticino centro direzionale
- Ticino delle imprese
- Ticino delle risorse energetiche
- Salute e benessere
- Famiglie
- Ticino regione sicura

Due esempi: "Ticino delle risorse energetiche" coinvolge la pianificazione per quanto concerne la difesa del paesaggio, la promozione di fonti alternative (la legna in particolare, dunque la gestione del bosco), una minor dispersione degli insediamenti (che favorisce il risparmio energetico) ed altro ancora; "Salute e benessere" tocca chiaramente la politica degli insediamenti, quella della mobilità (riduzione dell'inquinamento) e del patrimonio.

È infine fondamentale sottolineare che la pianificazione avrà particolare successo solo nella misura in cui sarà appoggiata da altre politiche (aggregazioni, scuola, sicurezza, ...).

3. Collaborazione e coordinamento con i Cantoni e le Regioni confinanti

La LPT, oltre a definire l'obbligo per le autorità di coordinare le attività con incidenza territoriale¹⁹, stabilisce che i Cantoni devono collaborare con le autorità federali e i Cantoni vicini quando i rispettivi compiti interferiscono²⁰. La legge precisa²¹ che, qualora i Cantoni non si accordino tra di loro oppure con la Confederazione, può essere richiesta la procedura di conciliazione. Se neppure per questa via è raggiunto il necessario coordinamento, a decidere è il Consiglio federale al più tardi entro tre anni da quando ha ordinato la procedura di conciliazione²².

Oltre che con i Cantoni confinanti, i Cantoni di frontiera devono collaborare con le autorità regionali dei Paesi limitrofi quando le loro attività hanno ripercussioni oltre confine²³. Nell'ambito della revisione del PD il processo di collaborazione e di coordinamento delle attività con ripercussioni territoriali s'è iniziato con la comunicazione ai Cantoni confinanti e alle Regioni italiane (Lombardia e Piemonte) degli obiettivi pianificatori cantonali in occasione della consultazione sul documento *Un progetto per il Ticino* (febbraio 2005). La collaborazione si è particolarmente sviluppata nel settore della mobilità, basti pensare all'Accordo Ticino-Lombardia del 29 gennaio 2008²⁴ in materia di trasporti e alla realizzazione della linea ferroviaria Lugano-Mendrisio-Varese-Malpensa (cfr. obiettivo 20), senza dimenticare i progetti Interreg III (ben 114 tra Ticino e Lombardia/Piemonte).

Successivamente l'attuazione del PD attraverso le **schede** richiederà momenti di collaborazione e di coordinamento su tematiche i cui effetti oltrepassano i confini cantonali e internazionali. Tra queste citiamo: i parchi nazionali, le acque internazionali (regolazione dei laghi), i trasporti, l'inquinamento atmosferico, l'allestimento di una concezione di sviluppo per il comprensorio del San Gottardo (cfr. obiettivo 10), il trasporto dell'energia, le aree con attività militari.

¹⁹ Art. 1 LPT.

²⁰ Art. 7.1 LPT.

²¹ Art. 7.2 LPT.

²² Art. 12 LPT.

²³ Art. 7.3 LPT.

²⁴ Accordo operativo tra la Regione Lombardia e la Repubblica e Cantone Ticino nel settore del trasporto pubblico del 29.1.2008, tradottosi anche nell'Accordo per il prolungamento fino a Como-Albate del servizio ferroviario regionale Ticino-Lombardia (TILO) del 17 ottobre 2008.

B. Concezione e metodo

1. Dialogo, integrazione, pragmatismo e flessibilità

Troppo teorica, dettagliata, lenta nelle procedure, settoriale, poco efficace, eccessiva, lontana dall'economia, ridondante,... tutte critiche rivolte spesso alla pianificazione; eppure senza norme pianificatorie oggi il territorio ticinese, cioè il patrimonio primo del Cantone, sarebbe compromesso dal disordine urbanistico e dalla mancata tutela e promozione dell'ambiente, con evidenti negativi effetti sulla qualità di vita. Senza un Piano direttore non avremmo raggiunto importanti risultati, specie nei settori della mobilità e della salvaguardia ambientale (cfr. IV.B.1.a).

Alcune critiche sono però fondate e centrano col senno di poi i lati deboli di uno strumento che venne elaborato alla fine degli anni '80, e che costituì il primo tentativo di coordinare le attività di incidenza territoriale. Da allora la disciplina pianificatoria ha conosciuto una significativa evoluzione; e non solo in relazione al PD: i cambiamenti concernono anche altri strumenti, in particolare i piani regolatori comunali; e non solo in Ticino: basti raffrontare i PD di prima generazione di altri Cantoni con quelli di seconda (cfr. III.B.2).

Questa evoluzione può essere distinta su due piani: uno politico, l'altro più tecnico-operativo. Le parole chiave sono però le stesse: dialogo, integrazione, pragmatismo, flessibilità; l'obiettivo il medesimo: maggiore efficacia.

a. La dimensione politica La pianificazione può cercare di indirizzare determinate scelte di gestione di un territorio, ma per raggiungere lo scopo necessita di misure di accompagnamento: riflessioni di carattere economico, finanziario e politico-istituzionale vanno abbinare ai classici strumenti pianificatori, traducendo il tutto in azioni concrete.

Da questo concetto derivano la volontà di un rafforzamento dell'integrazione tra la politica pianificatoria e le altre politiche; la necessità di un attivo dialogo con economia e società per trovare soluzioni fattibili all'insegna di uno sviluppo sostenibile e competitivo; l'importanza di creare cultura e consapevolezza dei valori territoriali; una più fluida, chiara e complementare ripartizione dei compiti tra il Cantone – chiamato a una visione complessiva e strategica della gestione territoriale – e i Comuni incaricati principalmente di concretare gli indirizzi superiori grazie anche alla maggiore conoscenza delle realtà locali; il concetto di verifica sistematica dei risultati a mano a mano raggiunti. Senza pretendere di essere esaustivi, questi principi si sono tradotti in un "nuovo modo" di elaborare il PD.

In particolare nel Gruppo strategico del PD erano presenti i rappresentanti di tutti e cinque i Dipartimenti, perché gli obiettivi strategici pianificatori passano attraverso più ambiti politici. Il PD non è infatti un documento limitato agli obiettivi di un singolo Dipartimento bensì uno strumento governativo inserito nello strumentario generale della politica di gestione e di sviluppo del Paese. Quattro esempi di temi di PD per i quali si auspica la collaborazione interdipartimentale: il rafforzamento dei poli urbani che coinvolge la Sezione enti locali del DI; il riordino delle aree industriali che tocca la Sezione del promovimento economico del DFE; l'educazione delle giovani generazioni nella conoscenza dei valori territoriali – dei quali saranno chiamate ad essere responsabili – chiama in causa la scuola (DECS); la mobilità

richiede grande attenzione per la componente ambientale, dunque per la salute della popolazione (DSS).

La volontà di dialogo con le forze economiche e sociali è stata espressa in più momenti e a più livelli. Due esempi. Primo: gli obiettivi pianificatori cantonali sono stati ridefiniti anche alla luce delle osservazioni espresse in una serie di forum che hanno vista la partecipazione dei rappresentanti dei vari gruppi di interesse (operatori economici, ambientalisti, mondo turistico, salute...) ²⁵; secondo: lo sviluppo di TILO, che rende più interessanti le zone toccate grazie all'aumento dell'accessibilità, viene fatto tenendo presente anche l'iniziativa privata allo scopo di favorire il collocamento di determinate attività nei luoghi migliori, preservando le zone che invece vanno tutelate.

La migliore ripartizione dei compiti Cantone/Comuni è passata attraverso l'attenzione a mantenere il PD a un livello strategico attorno a principi base, quali l'integrazione del Ticino nel sistema delle città svizzere e nell'area insubrica, la messa in rete delle diverse regioni del Cantone, lo sviluppo razionale delle infrastrutture, l'uso parsimonioso del suolo. Si è dunque evitato che gli obiettivi, ma anche gli strumenti operativi (schede e **rappresentazioni grafiche**), "invadessero" la scala locale (cfr. VI e VII), fornendo indicazioni a livello cantonale o comprensoriale.

Infine il monitoraggio del territorio e la regolare verifica del grado di attuazione degli obiettivi si sono concretati nell'istituzione dell'Osservatorio per lo sviluppo territoriale (cfr. cap. VIII).

b. La dimensione operativa PD e LALPT sono i due fronti a carattere operativo sui quali si è intervenuti e si sta intervenendo in modo complementare a quanto avviene nella dimensione politica, traducendo in misure concrete l'evoluzione della disciplina pianificatoria. Si vuole cioè adeguare la pianificazione al Ticino moderno e renderla più efficace.

Delle novità concernenti lo strumento stesso del PD diciamo specificatamente più avanti (cfr. III.B.3). Basti qui anticipare che – facendo proprio il concetto di "rollende Planung" (la pianificazione continua) – si vuole permettere alla pianificazione direttrice di far fronte in modo più rapido e flessibile ai mutamenti territoriali e sociali.

La revisione della LALPT ha un triplice obiettivo: alleggerire le procedure concernenti piani cantonali e comunali; semplificare gli strumenti della pianificazione; uniformare e razionalizzare le norme e la metodologia. Delle proposte di modifica concernenti il PD già si è detto (II.B.3), ma va sottolineato come la revisione riguardi anche altri strumenti pianificatori, in particolare i PR.

²⁵ IMAT (2006), *Pianificazione, sviluppo e attuazione di una strategia del consolidamento del consenso*, Bellinzona.

²⁶ Sono stata analizzati i PD dei Cantoni Argovia, Berna, Friburgo, Grigioni, San Gallo, Soletta e Turgovia.

2. Confronto intercantonale

È stata effettuata un'analisi per verificare quali soluzioni sono state adottate concretamente a supporto dell'evoluzione della pianificazione da altri Cantoni nel passaggio dai PD di prima generazione a quelli di seconda. Sono così emerse alcune tendenze ricorrenti delle quali è stato tenuto conto nella revisione del PD, sia per una sua armonizzazione con quelli di seconda generazione degli altri Cantoni, sia – soprattutto – perché s'è constatato che esse danno effettivamente indicazioni interessanti per conseguire un più elevato grado di efficacia nella gestione del territorio.

Il confronto²⁶ ha toccato la struttura del documento, l'organizzazione e la suddivisione delle politiche settoriali, il rapporto tra il livello strategico e quello operativo. Questi gli elementi principali riscontrati:

- Struttura concettuale tematica

È più semplice, diretta a garantire una migliore visione d'insieme. In particolare ciò è conseguito con il passaggio dalla suddivisione in numerose politiche settoriali a 4-5 ambiti tematici interconnessi (ad esempio: paesaggio, insediamenti, trasporti, ambiente).

- obiettivi

Sono stati ridotti di numero, non hanno il grado di dettaglio che caratterizza quelli del precedente PD e sono stati decisi in funzione della scala strategica e realmente operativa di PD. Migliorata, attraverso gli ambiti tematici, la loro armonizzazione.

- Modello territoriale

Si è assistito al passaggio da veri e propri modelli alle grandi linee di sviluppo territoriale, che possiamo definire indirizzi volti ad assicurare un coerente sviluppo sostenibile, come è del resto il progetto territoriale dall'ARE.

- Testo e cartografia

Più semplici. Inoltre nelle schede è stata nettamente distinta la parte vincolante da ciò che non lo è (parte descrittiva). La cartografia è pure caratterizzata da un taglio più progettuale attraverso la novità delle carte tematiche.

3. Ambiti, obiettivi e strumenti operativi

Si è accennato in precedenza al fatto che l'evoluzione della disciplina pianificatoria, l'esperienza accumulata col PD 90, il confronto con gli altri Cantoni, sono alla base anche dei mutamenti strutturali, contenutistici e linguistici del PD al fine di aumentare l'efficacia. Queste le modifiche varate.

a. Ambiti tematici e obiettivi pianificatori cantonali Il PD 90 contava circa 110 obiettivi pianificatori ripartiti fra 13 politiche settoriali; l'attuale PD conta 29 obiettivi ripartiti in 4 ambiti tematici (Patrimonio, Rete urbana, Mobilità e Vivibilità): già i semplici dati numerici evidenziano la correzione di rotta per rafforzare il valore strategico del PD e soprattutto per meglio indirizzare il suo campo d'azione.

Ma c'è altro: il fatto che non si parli più di politiche settoriali ma di ambiti tematici rappresenta fin dal nome la volontà di più forti legami tra i vari aspetti della gestione territoriale a livello pianificatorio così come – a un livello superiore – si vuole avvenga tra la politica pianificatoria e le altre politiche cantonali (energetica, turistica, aggregativa,...). Gli ambiti tematici non sono infatti quattro distinti settori ma quattro modi, con relative strategie di intervento, di guardare all'insieme del territorio. Ogni attività d'incidenza territoriale va dunque vista attraverso quattro ottiche, anche se generalmente una di esse è prevalente per questo o quell'oggetto, a garanzia di una maggiore trasversalità (cfr.VI.A).

Ridurre gli obiettivi significa concentrarsi su problemi e sfide veramente prioritari a livello di PD, evitando temi di pertinenza prettamente locale (la qual cosa favorisce maggiore complementarità pianificatoria tra Cantone ed Enti locali) o propri di altre politiche cantonali (per le quali si tratta invece di creare le premesse territoriali). Significa anche evitare obiettivi troppo particolareggiati che toglierebbero flessibilità al PD.

Infine non va sottaciuta l'importante semplificazione conseguita a vantaggio di una "maggiore chiarezza e leggibilità del PD"²⁷.

b. Schede e rappresentazioni grafiche Si tratta degli strumenti operativi del PD: ad essi sono stati applicati i principi già visti agli altri livelli. Per quanto concerne le schede si è intervenuti sui contenuti (ad esempio allargando la parte descrittiva), sulla struttura (in particolare distinguendo nettamente gli aspetti vincolanti da quelli che non lo sono) e sulla lingua (cfr.VII.A.4); a livello cartografico si è modificata la carta di base (passando a una scala maggiore che permette una visione d'insieme del Cantone) e si sono introdotte quattro carte tematiche, che permettono di leggere gli elementi principali e le linee strategiche dei quattro ambiti tematici (cfr.VII.B.2).

Sia per le schede sia per le carte è stata posta particolare attenzione ad evitare un grado di dettaglio eccessivo, che renderebbe meno flessibile il PD.

²⁷ CdS (2005) *Un progetto per il Ticino, scenari e obiettivi per il nostro territorio* Bellinzona, pag. 22.