

Editoriale

Questo numero

È sempre più difficile avere una visione del modo con il quale dovremo occupare lo spazio, il ruolo della pianificazione del territorio è proprio quello di fornirci una rappresentazione dello sviluppo territoriale desiderato.

I dizionari ci dicono che questa è costituita da un'insieme di azioni che mirano a disporre con ordine sul territorio abitanti, attività, costruzioni, vie di comunicazione, ecc. Ma in questa semplice definizione vengono tralasciate importanti dimensioni.

Per esempio quella che riguarda la relazione tra sistemazione dello spazio e progetti che le società si sono date e si danno. All'interno di questi, conflitti o concertazioni tra diversi attori e tra diverse esigenze, diventano parte attiva nel processo di costruzione del territorio. Così facendo queste visioni trasformano incessantemente il nostro ambiente e permettono alla società di prodursi e di riprodursi.

Parlando di pianificazione si dovrebbe poi entrare nelle dimensioni del «vivere il territorio», come suggeriva il titolo di una pubblicazione sul tema che avevamo segnalato in un precedente numero di Info GEA, del «potere di abitare», capacità che differenzia l'uomo dall'animale, e che dovrebbero inglobare nozioni quali quella di equilibrio, complessità, sostenibilità ambientale, giustizia sociale, principi estetici, ecc.

Così facendo la pianificazione si presenta come un problema di regolazione delle relazioni che esistono tra collettività umane, sistemi naturali e sistemi spaziali.

La regolazione, insieme di meccanismi che permettono di eliminare le perturbazioni nel funzionamento di un sistema, è dunque, in questo caso, l'informazione necessaria al buon funzionamento del sistema socio-territoriale. Compito del geografo è produrre questa informazione. In questo numero monografico proponiamo una riflessione sul tema attraverso due interventi autorevoli, rispettivamente di Benedetto Antonini, architetto e responsabile cantonale della Sezione Pianificazione Urbanistica del Dipartimento del Territorio (Cantone Ticino) e di Antonio Cunha, geografo dell'Istituto di geografia dell'Università di Neuchâtel.

Questi contributi esplorano, con angolazioni diverse, una complessa problematica fornendo interessanti spunti di riflessione. Un ulteriore aspetto delle tematiche sarà proposto sul prossimo numero di Info GEA con un articolo di Jean Ruegg, geografo e professore di geografia umana all'Università di Friburgo e specialista di pianificazione del territorio.

Il suo contributo «La révision de la LAT... un cadeau empoisonné pour les paysans et l'agriculture suisse?» è già consultabile nel sito internet di GEA.

Dieci numeri di Info GEA, cinque anni di GEA-associazione dei geografi

Dieci numeri di Info GEA, dalle pagine informative del primo bollettino inviato agli associati della allora neonata GEA-associazione dei geografi, alla grafica pulita e ai ricchi contributi degli ultimi numeri.

Permetteteci un primo bilancio e concedeteci qualche motivo di soddisfazione. Per Info GEA hanno scritto autori di rilievo nella ricerca geografica e numerosi altri meno noti che hanno arricchito quello che doveva essere un semplice foglio che è divenuto uno strumento per promuovere e far circolare idee e che inizia a configurarsi come una vera rivista.

Dieci numeri di Info GEA che corrispondono a cinque anni di attività di GEA-associazione dei geografi. GEA, che ha preso a prestito il termine greco *Gè* (Terra), si è costituita, dopo una serie di incontri preliminari nel corso del 1994, il 6 maggio dell'anno seguente all'Eremo di San Nicolao sul Monte Generoso. Essa è stata immediatamente riconosciuta a livello nazionale ed è entrata a far parte dell'Associazione svizzera di geografia (ASG).

Essa ha ora un comitato direttivo costituito da 14 membri (K. Balemi, D. Bonacina, M. Clerici, P. Crivelli, C. Ferrata, C. Koch, A. Martinelli, A. Merlini, L. Ostini, M. Pancera, I. Proserpi-Dousse, A. Steib-Neunschwander, G. Tognola, M. Valli), più di 130 associati e un comitato scientifico costituito da Ruggero Crivelli (Università di Ginevra), Pier Giorgio Gerosa (Università di Strasburgo), Jean-Bernard Racine (Università di Losanna), Ola Söderstöm (Fondation Brailard Architectes) e Gian Paolo Torricelli (IRE, Università della Svizzera Italiana). Quale strumento di comunicazione, oltre a Info GEA, dispone del sito Internet CyberGEA (<http://www.gea-ticino.org>).

Da un progetto che ha preso le prime mosse su una grande piroga in lenta navigazione lungo il delta interno del Niger attorno alla quale scorrevano i paesaggi maliani e, per dirla con Eugenio Turri, i «drammi geografici», GEA è riuscita a riunire i geografi operanti nella realtà del cantone Ticino, dalla pianificazione del territorio alla scuola, dalla ricerca ai media e ad aggregare un numero non indifferente di forze attorno a una progetto culturale del quale nulla, se non lo slancio dei suoi promotori, lasciava trasparire l'esito.

All'interno della realtà nella quale GEA si è sviluppata non esisteva né una immagine sufficientemente profilata della disciplina né una associazione che potesse intervenire nel dibattito e promuovere la conoscenza e diffusione della geografia e della figura del geografo all'interno del mondo culturale e professionale.

In pochi anni GEA è riuscita a far conoscere al di fuori di una stretta cerchia, approcci e contorni, più qualificanti rispetto alle rappresentazioni in parte ancora diffuse, di una scienza dotata di grandi strumenti per interpretare le relazioni che intratteniamo con il paesaggio e con lo spazio e per leggere la transizione verso quella che alcuni chiamano la società complessa.

Nel corso dei suoi incontri e con le sue pubblicazioni GEA ha ospitato geografi quali Lucio Gambi, Olivier Dollfuss, Claude Raffestin, Jean-Bernard Racine, Franco Farinelli, Gabriele Zanetto, Antoine Bailly, Ola Söderström, Arturo Lanzani, Walter Leimgruber, Giacomo Corna-Pellegrini, Gian Paolo Torricelli, Giovanni Simona, Jean Ruegg, Antonio Cunha, ma anche economisti, architetti e antropologi quali Marc Augé, Mercedes Bresso, Annibale Salsa, Pietro Laureano, Riccardo Petrella, Aurelio Galfetti, Tita Carloni, Remigio Ratti, Benedetto Antonini, e altri ancora. Insomma una buona rappresentanza di intellettuali e ricercatori, alcuni dei quali hanno segnato l'evoluzione della geografia contemporanea.

GEA-associazione dei geografi ha organizzato apprezzate escursioni di studio, introdotto la formula degli aperitivi geografici, organizzato momenti di riflessione interna, collaborato all'organizzazione di convegni internazionali e, con la presenza dei suoi relatori, ha partecipato a convegni di studio.

GEA si è dotata di una struttura orizzontale con una precisa divisione dei compiti e delle responsabilità e proponendosi come una configurazione a rete e in rete. Modello che ha poi deciso di adottare anche nelle sue relazioni con la realtà culturale collaborando con la Rete 2 della Radio della Svizzera Italiana, l'Accademia di Architettura dell'USI, l'Ufficio Cantonale di Statistica, la SUPSI, il Gruppo cantonale dei docenti di geografia delle scuole medie superiori, e nei contatti con le altre società di geografia.

Ciò che ci fa più piacere è che per i giovani geografi di ritorno in Ticino alla fine degli studi con un accresciuto bagaglio culturale che permette loro di leggere diversamente la dinamica realtà regionale, realtà nella quale devono inserirsi professionalmente, GEA-associazione dei geografi sia diventata un punto di riferimento.

È proprio su di loro, sulla loro preparazione teorica e tecnica, sulle loro speranze e capacità propositive, che GEA ripone la sua fiducia per promuovere una immagine professionale qualificata del geografo e continuare la riflessione sulle nuove forme di territorialità e sulla urbanità necessaria per relazionarci con gli altri e per capire e gestire quel *jardin planétaire* nel quale viviamo di cui parla il paesaggista e scrittore Gilles Clément e di cui la nostra regione non è che una piccola - ma rappresentativa - porzione.

Naturalmente ringraziamo autori, ospiti, coloro che hanno seguito con interesse i nostri sforzi e tutti quanti hanno creduto in questo progetto e hanno fatto in modo che esso abbia potuto svilupparsi e che gli permetteranno di crescere ulteriormente.

Polarità

La necessità di rivedere il Piano direttore cantonale e la sua relazione con il Rapporto sugli indirizzi

di Benedetto Antonini

PREMESSE

Introduzione

Una delle funzioni essenziali che rivestono sia il Rapporto sugli indirizzi (RI), sia il Piano direttore cantonale (PD), è quella di costituire uno strumento politico e culturale, in grado di coalizzare gli sforzi degli enti pubblici e della società civile verso un futuro più propizio e meno incerto.

Imposto ai Cantoni dalla Legge federale sulla pianificazione del territorio del 1979, il Piano direttore cantonale è l'unico strumento globale di pianificazione territoriale conosciuto in Svizzera. Rispetto a quella della maggior parte dei cantoni, la situazione in Ticino differisce in quanto questo Cantone possiede una Legge sulla pianificazione cantonale², che inserisce il PD tra gli strumenti strategici dell'azione politica governativa, subordinandolo al Rapporto sugli indirizzi «di sviluppo socioeconomico, di politica finanziaria e di organizzazione del territorio». La definizione delle principali politiche pubbliche è compito, quindi, del RI che precede e inquadra il PD. Anche in Ticino, tuttavia, il PD rimane l'unico strumento della pianificazione cantonale costituente un reale vincolo giuridico nei confronti di tutte le Autorità (entri pubblici e Regioni), essendo approvato dal Consiglio di Stato (CdS), in parte anche dal Gran Consiglio (GC) e, in ultima analisi, dal Consiglio Federale; mentre il Rapporto sugli indirizzi, a sua volta, al pari delle Linee direttive di legislatura (LD) e del Piano Finanziario degli investimenti (PFI), è proposto dal CdS al GC solamente per discussione e non ha, quindi, la medesima forza giuridica vincolante.

Considerate, dunque, la sua vincolatività e l'importanza che gli si attribuisce quale strumento d'appoggio alla politica di rilancio economico, il PD è un documento assai importante e pertanto il suo costante aggiornamento è, non solo obbligatorio³, ma anche indispensabile. D'altronde Arthur Andersen nell'analisi denominata Amministrazione 2000 riconosce al PD la valenza di strumento strategico del Consiglio di Stato.

La missione del PD è vasta in quanto deve coordinare nell'ambito di un quadro interregionale e, nel caso ticinese, anche transfrontaliero, tutte le attività di rilevanza sovracomunale, cantonale e nazionale che hanno un effetto sull'organizzazione territoriale.

Il principio costituzionale svizzero secondo cui il suolo va usato con misura, rinvia ad una gestione oculata di quest'ultimo; non si tratta solamente, quindi, di contenere il ritmo dell'antropizzazione del terreno, ma di valutare criticamente tutti i bisogni, attuali e futuri, singolari e collettivi, in un'ottica progettuale tendendo al raggiungimento dello sviluppo auspicato⁴. Ciò non dev'essere tanto considerato come una volontà di inibire lo sviluppo, quanto di evitare lo spreco di una risorsa così preziosa com'è il suolo.

Più precisamente, l'autorità pianificante deve tener conto⁵ delle:

- condizioni naturali;
- dei bisogni della popolazione;
- e dei bisogni dell'economia.

A differenza degli altri cantoni che dispongono solamente del PFI e del PD, in Ticino, molti elementi necessari per rivedere il PD sono di competenza del RI.

Nelle LD per la legislatura 2000 - 20036 la revisione del RI è definita come segue:

Per entrare nel 2000 è quindi necessaria una strategia di rilancio competitivo e di sviluppo sostenibile (...). Questo richiede al Cantone di definire anche nel segno dei valori generali espressi nella nuova costituzione cantonale e da quella federale (...) una visione di medio-lungo periodo con un progetto di sviluppo che efficienza economica e rinnovate garanzie sociali (...): può costituire una base di discussione per questa visione il dibattito che si è creato attorno al modello Ticino 2015, elaborato nel Libro bianco (...). Da questa base e con l'apporto dei progetti di lungo respiro attinenti ai settori non strettamente connessi con i problemi di rilancio economico, dovrà nascere il nuovo documento programmatico previsto dalla legge sulla pianificazione politica («Rapporto sugli indirizzi»), essendo manifestamente superato e non più utilizzabile quello del 1982. Il CdS intende proporre il nuovo rapporto sugli indirizzi entro il 2002.

Tenuto conto che, in fatto di pianificazione territoriale, non ci sono soluzioni predefinite, ma che la soluzione deve essere costruita strategicamente, la revisione del PD (come pure quella del RI) deve avvenire all'interno di un processo democratico partecipativo.

In vista d'intraprendere un riesame globale dell'attuale PD, un gruppo di lavoro appositamente costituito dal CdS ha raccolto ed esaminato un vasto materiale prodotto da diverse fonti negli anni successivi alla conclusione dei lavori del primo PD.

L'analisi del materiale relativo allo sviluppo economico cantonale è riassumibile in alcune idee guida e obiettivi essenziali, peraltro ampiamente sviluppati nel Libro bianco⁷.

Il pensiero espresso in questo testo in merito al «rilancio competitivo», quale opzione per la politica economica del Cantone è riassumibile come segue.

Gli scenari della globalizzazione

La distinzione metodologica tra punti di forza e punti di debolezza del Cantone va riconsiderata alla luce dell'alternativa tra i due scenari di sviluppo⁸ che fanno riferimento alla globalizzazione e che sono brevemente descritti qui di seguito.

Entrambi questi concetti hanno una valenza programmatica che definisce il quadro dell'azione dell'ente pubblico (Cantone ed enti locali) e funge da stimolo verso la società civile.

- La politica dello sviluppo deve tener conto della molteplicità delle scale di riferimento. Alla rappresentazione territoriale tradizionale del Cantone e del suo esterno (Confederazione e regione transfrontaliera italiana), si aggiunge una dimensione ulteriore che è quella mondiale. Il nuovo PD dovrà quindi tenerne conto. Questo comporta la necessità di:

- aggiornare il posizionamento del Cantone e definire la relativa politica di alleanze;
- promuovere le attività in grado di sostenere la concorrenza su scala mondiale.

Come già accennato, buona parte di questa materia è di competenza del RI.

- Lo Stato deve incentrare il suo intervento sulle condizioni quadro. La crescente volatilità del quadro di riferimento quali la mobilità dei capitali, il continuo insorgere di nuove tecnologie applicate ai processi produttivi, l'evoluzione delle singole aziende, il rapido modificarsi dei comportamenti dei consumatori, rendono sempre più imprevedibili e aleatorie le prognosi sullo sviluppo. Questo significa che anche i bisogni dell'economia e gli effetti delle attività economiche sul territorio sono meno prevedibili che nel passato. I tentativi di promuovere nuove iniziative attraverso la pianificazione o attraverso una politica tradizionale di promozione economica sono destinati a fallire perché le variabili sono tutte in movimento.

Lo Stato dovrebbe quindi limitarsi a identificare gli elementi caratterizzanti dell'evoluzione in corso e a sostenere, attraverso la creazione di adeguate condizioni-quadro i punti forti dell'economia in grado di costituire una solida base competitiva.

Con il termine «condizioni-quadro» si indicano elementi molto diversi tra di loro, come la stabilità politica e il sistema sanitario. Alcuni di questi hanno una dimensione territoriale, tra questi si

distinguono quelli legati all'organizzazione del territorio vera e propria e quelli legati al funzionamento giuridico degli strumenti preposti a tale organizzazione.

Tra le principali condizioni-quadro, attinenti all'organizzazione territoriale, spiccano:

- la promozione di un'efficiente struttura urbana;
- il soddisfacimento razionale della domanda di mobilità interna e da e verso l'esterno;
- la salvaguardia di un ambiente sano;
- la tutela e la valorizzazione del paesaggio.

Tra gli aspetti operativi attinenti al funzionamento giuridico del PD che costituiscono altrettante condizioni-quadro favorevoli al rilancio competitivo, si trovano:

- l'essenzialità delle procedure;
- la chiarezza e la prevedibilità delle regole;
- la flessibilità del quadro normativo.

Il concetto di rilancio competitivo

L'analisi del materiale documentario raccolto ha permesso di identificare i settori economici con elevato potenziale d'interesse generale da sostenere nel quadro di uno scenario di rilancio competitivo che sono:

- i settori che rafforzano qualitativamente la competitività di un sistema - regione: ricerca, sviluppo, formazione (cantone Campus) e la valorizzazione dell'ambiente naturale e costruito;
- i settori che forniscono le funzioni di base (produzione di beni e di servizi volti all'esportazione, al mercato mondiale): terziario e secondario avanzati;
- i settori che coprono le esigenze concrete di funzionamento: mobilità, qualità della vita.

Le funzioni di base costituiscono le attività orientate verso il mercato mondiale, mentre le altre attività concorrono a sostenere condizioni - quadro e elementi di attrattiva ottimali (differenziali competitivi).

L'attuale PD, con i successivi aggiornamenti, ha già considerato la nozione di condizioni-quadro; è però opportuno un suo aggiornamento che rispecchi le mutate condizioni interne e circostanti.

Il nuovo PD dovrà pertanto tener conto degli obiettivi economici prefissati, costituenti il concetto - obiettivo del rilancio competitivo svolgendo un ruolo di sostegno essenziale.

Il concetto di sviluppo durevole

Con la raccolta dei documenti principali per l'identificazione degli indirizzi politici si sono identificati alcuni obiettivi generali relativi all'ambiente e alla società. Essi sono riassunti in seno al concetto di «sviluppo durevole» (o sviluppo sostenibile). Esso è diventato un principio giuridico, in quanto il titolo dell'articolo 73 della nuova Costituzione federale è, per l'appunto, «sviluppo sostenibile» (o «développement durable» in francese).

Lo stesso concetto, d'altronde, è stato ripreso nelle LD9, in particolare nel primo degli obiettivi elencati sotto il titolo rilancio competitivo, quello del «rilancio competitivo nel contesto di uno sviluppo sostenibile».

I tre elementi fondamentali di questo sviluppo che fondamentalmente si fa carico anche della difesa degli interessi delle future generazioni, sono:

- il rispetto dell'ambiente (ossia la proscrizione dei comportamenti che provocano gravi degni irreversibili);
- l'efficacia economica (ossia la proscrizione dello spreco delle risorse);
- la solidarietà sociale (ossia la proscrizione dei comportamenti che accrescono le differenze tra gruppi sociali o popoli, segnatamente per quanto attiene alla disponibilità delle risorse).

Conseguenze

La possibile sintesi

Come si vede, l'insieme dei pilastri dello sviluppo durevole è assai vicino, se non quasi identico, a quello del rilancio competitivo¹⁰.

Lo scenario del rilancio economico e il principio dello sviluppo durevole, dunque, non sono incompatibili come a prima vista si sarebbe potuto sospettare, ma anzi possono coesistere in un rapporto simbiotico.

Il PD che abbraccia gli aspetti legati all'organizzazione territoriale, costituisce il supporto indispensabile all'attuazione degli obiettivi di rilancio competitivo, di sviluppo territoriale, di ammodernamento delle garanzie sociali, del Ticino regione svizzera ed europea, dell'identità culturale e del nuovo patto cittadini/Stato, contenuti nelle attuali LD.

Infine, lo scenario di rilancio competitivo è congruente con la Legge sulla pianificazione del territorio che prescrive che le autorità di pianificazione «tengono conto delle condizioni naturali, come pure dei bisogni della popolazione e dell'economia»¹¹. Dovendo considerare l'insieme di questi bisogni, lo scenario di decadenza controllata non può che trovarsi sul versante all'opposto di quello della pianificazione del territorio.

Il modello territoriale come punto di partenza per il rilancio competitivo nel quadro dello sviluppo durevole

All'epoca della globalizzazione, il successo economico e sociale di una regione è assicurato solo se, per lo sviluppo del territorio, si saprà avvalersi delle risorse della globalizzazione stessa, costruendo una strategia e un quadro di riferimento attraverso cui fissare le scelte di relazioni interne ed esterne nonché selezionare i progetti idonei per consolidare i punti di forza regionali e per imprimere nuove identità dinamiche al territorio stesso.

Per quest'operazione sembra ragionevole prendere le mosse da una rappresentazione del territorio proiettata nel medio - lungo termine, ossia da un modello, che renda strategica questa rappresentazione. Per quanto concerne l'attuale modello territoriale¹², composto da Polo cantonale, Poli d'importanza cantonale, sub - poli e periferia nonché dal concetto di «città-regione» «unica e aperta», con le relative norme di comportamento, si può affermare che esso costituisce ancora, per lo meno, un valido punto di partenza per la riflessione sulla revisione del PD.

L'impostazione del modello territoriale in funzione della revisione del PD può essere schematizzata, a titolo indicativo, nel modo seguente.

Per il Ticino, partendo dagli obiettivi generali del rilancio competitivo (rafforzare la competitività economica, incrementare la forza di contrattazione del cantone) e da quelli dello sviluppo durevole (protezione dell'ambiente, efficienza economica e solidarietà sociale) si può costituire un modello territoriale distinto in:

- fondovalle (città - regione) per il quale occorre rafforzare prevalentemente gli aspetti di efficacia ed efficienza;
- comprensori periferici e montani, per i quali occorre rafforzare prevalentemente gli aspetti di equilibrio territoriale, di valorizzazione del paesaggio e di sicurezza del territorio.

I principi operativi generali sarebbero, d'un canto, incrementare la forza contrattuale di tutto il Cantone, e, d'altro canto, rafforzare la sussidiarietà tra il Cantone e le sue parti, migliorare la solidarietà tra le differenti parti del Cantone, incrementando nel contempo il grado d'autonomia di quest'ultime.

Gli obiettivi concreti favorevoli al rilancio competitivo sarebbero:

- conferire maggiore apertura al Cantone;
- rafforzare le condizioni quadro attinenti all'organizzazione del territorio, segnatamente in materia di sistema dei trasporti e di coerenza tra questo e le destinazioni delle zone edificabili¹³;

- individuare problemi e soluzioni nel quadro dell'operatività degli strumenti pianificatori (essenzialità delle prescrizioni, incisività delle scelte e praticità delle procedure).
La concretizzazione di tali finalità dovrà opportunamente essere affidata alle politiche settoriali, alla pianificazione comprensoriale ed alla revisione della LALPT.

Problemi operativi e ricerca delle soluzioni

I nuovi obiettivi del PD dovranno essere non solo coerenti con quelli più generali espressi nel RI, ma anche essere strutturati con una preoccupazione di essenzialità e di concretezza operativa. Così, ad esempio, l'obiettivo di «rilancio competitivo» e quello di «sviluppo sostenibile», nella loro forma generale, dovranno essere contemplati dal RI ed essere precisati dal PD.

La revisione del PD, in vista del sostegno al rilancio economico non può prescindere dalla definizione dei problemi e dalla ricerca di soluzioni essenziali, incisive e efficaci.

Essa dovrà, inoltre, abbinare tempestività e democraticità.

Non ci sono regole precostituite per individuare soluzioni essenziali e nel contempo incisive, procedure rapide e nel contempo democratiche: la pianificazione del territorio deve convivere con tendenze e interessi contraddittori e, pertanto, ricercare pragmaticamente soluzioni mediate, operative e equilibrate.

Infine, la revisione del PD dovrà fare tesoro dell'esperienza maturata con il PD 89/90 e dare delle risposte alle critiche sovente proferite nei suoi confronti.

L'operatività del PD

Dal profilo dell'efficacia dello strumento, si riscontrano lungaggini dovute a vari fattori: la mancanza di politiche settoriali aggiornate e coordinate tra di loro, la difficoltà di coordinamento tra i Servizi dello Stato (management decisionale), la lunghezza delle procedure e le richieste sempre più esigenti in termini di contenuti di dettaglio da parte dell'Amministrazione federale (in particolare l'Ufficio federale dell'ambiente, foreste e paesaggio).

Questi fatti ostacolano la Pianificazione nella sua funzione essenziale che è quella di anticipare le soluzioni e non quella di ritardare le realizzazioni e tolgono alla pianificazione i requisiti operativi essenziali che sono quelli della prevedibilità, della chiarezza delle regole e della celerità delle procedure.

- La mancanza di politiche settoriali aggiornate. La revisione del RI e del PD offrono l'occasione di riesaminare tutte le politiche settoriali con incidenza territoriale, anche nell'ottica di una loro espressione dinamica e costantemente aggiornata. Questa è la premessa per un PD essenziale che, il più delle volte, si deve limitare a certificare l'avvenuto coordinamento pianificatorio delle soluzioni prospettate. La procedura pianificatoria non deve fornire il pretesto per riconsiderare la portata delle leggi e la fondatezza delle singole politiche settoriali, pena la paralisi del processo di revisione.

- La lunghezza delle procedure. Il PD nel suo complesso dovrà diventare uno strumento meno statico, e più flessibile. Il PD prospettato sarebbe così «uno strumento più attivo nell'espressione delle volontà politiche, più duttile e più facilmente aggiornabile per recepire con tempestività gli impulsi e i cambiamenti sempre più rapidi della società civile e dell'economia in particolare.

- Regole del gioco chiare, essenzialità e prevedibilità delle procedure. Nonostante il fatto che il Cantone non abbia la possibilità di modificare le norme d'ordine superiore (in particolare le leggi federali), esistono importanti margini di manovra a livello di diritto cantonale. L'obiettivo di tendere a regole chiare (direttive e strumenti pianificatori) deve però guidare l'attività pianificatoria già dalla definizione dei problemi.

Nell'ambito della revisione del PD inoltre ci si dovrà, ad esempio, interrogare:

- sulle possibilità di ripensare alcuni aspetti dei PR (per es. come rendere più flessibili le zone per le attività lavorative, senza ledere agli interessi preponderanti, tutelati dalla pianificazione; oppure zone industriali regionali con prescrizione di redistribuzione comunale dei gettiti di imposta);

- sulla specializzazione positiva dei comprensori che compongono il Cantone e sulla loro progettazione al fine di esplicitare le regole generali che ne reggono lo sviluppo (obiettivi pianificatori comprensoriali). Possono essere incentivati gli studi per individuare in modo coordinato con la politica di aggregazione dei comuni, non soltanto le potenzialità settoriali e regionali ma anche i reciproci legami e condizionamenti;
- sul rilancio della riflessione in merito alla politica «estera» del Cantone onde posizionarlo rispetto alle entità territoriali nazionali e estere vicine, in vista di definire una politica delle alleanze. L'operatività della regione transalpina e transfrontaliera è subordinata alla conoscenza, non solo dei flussi e della potenzialità economiche con il Cantone, ma anche alla conoscenza dei diversi strumenti finanziari, fiscali e giuridici;
- ecc.

Conclusione

Nonostante i tempi attuali non sembrerebbero molto favorevoli al pensiero pianificatorio e soprattutto all'impegno politico progettuale a medio-lungo termine, paradossalmente vi è grande domanda di orientamenti e di idee guida. Come risolvere il dilemma? Certamente con un altro tipo di Piano direttore, ma non con la rinuncia a gestire il futuro: meno globalismo e perfezionismo, più reattività e flessibilità.

- 1 Benedetto Antonini è direttore della Divisione della pianificazione territoriale del Dipartimento del territorio. Questo articolo è una rielaborazione personale del Rapporto sulla revisione globale del Piano direttore cantonale (maggio 2000) redatto da R. Moretti (collaboratore scientifico SPU) e consegnato al CdS dall'apposito Gruppo di lavoro, presieduto da B. Antonini e composto da P. Früh, S. Morisoli e da P. Rossi con il compito di studiare le modalità della revisione del PD (hanno inoltre collaborato con il GL: N. Bregoli, F. Bernasconi - Pedrina, R. Regazzoni che si ringraziano sentitamente).
- 2 Del 10 dicembre 1980
- 3 Cfr. art. 9 cpv. 3 LPT
- 4 Cfr. art. 6 cpv. 3 LPT
- 5 Cfr. art. 1 LPT
- 6 Cfr. pp. 4 e 5 delle LD 2000 - 2003
- 7 Ticino 2015, Libro bianco sullo sviluppo economico cantonale nello scenario della globalizzazione, di C. Pelanda, Ed. DFE, Repubblica e Cantone del Ticino, 1998
- 8 Cfr. Libro bianco
- 9 Cfr. LD 2000 - 2003, p.11
- 10 In concreto, è stato possibile identificare un'identità di principio; che potrà verificarsi anche in realtà, solo a condizione che si proceda ad un'esplicitazione dettagliata dei contenuti e dei significati che i paladini di ciascun campo attribuiscono ai termini del discorso e al grado di coerenza di comportamento che i medesimi saranno disposti a dimostrare.
- 11 Cfr. art 1 LPT
- 12 Il modello per l'organizzazione territoriale secondo il PD 1990:
1. Guidare e coordinare i processi di organizzazione territoriale del Ticino, quale regione unica e aperta.
 - 1.a. Nelle relazioni esterne del Ticino: promuovere l'apertura culturale, sociale ed economica, nel rispetto dell'identità regionale e salvaguardando l'ambiente.
 - 1.b. Nelle relazioni interne del Ticino, quale regione unica: promuovere la coordinazione e l'integrazione funzionale delle agglomerazioni urbane e la complementarietà dei poli d'importanza cantonale all'interno della «città regione».
 - 1.c. Nell'ambito delle specificità comprensoriali del Ticino: promuovere il potenziale di sviluppo socio-economico, peculiare ad ogni comprensorio, incrementando la solidarietà cantonale, salvaguardando l'ambiente e valorizzando il paesaggio.
- 13 L'esperienza raccolta con i Piani regionali dei trasporti ha permesso di mettere in evidenza la necessità di assicurare la coerenza tra pianificazione dell'uso del suolo e pianificazione della mobilità.

Métropolisation, marginalisation et intégration

Quelques notes à propos des «Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse»¹

*di Antonio Cunha*²

Introduction

La globalisation de l'économie, les mutations économiques et les nouvelles qualifications requises pour la main-d'œuvre sont en interaction complexe avec les transformations du territoire. Les dynamiques urbaines reposent désormais sur la concentration des équipements et des compétences, mais aussi sur la puissance de commutation des grandes villes. On assiste à l'émergence de nouveaux modes de fonctionnement et d'organisation des territoires.

En Suisse, la structure polycentrique de l'urbanisation est menacée par une concentration sélective des fonctions économiques les plus qualifiées dans les zones métropolitaines. L'essor des villes moyennes est incertain. L'avenir des régions périphériques semble compromis. Jusqu'où ira le processus de polarisation des activités et d'étalement périurbain des populations ? Comment maîtriser les effets spatiaux d'une concentration excessive des fonctions métropolitaines et faire bénéficier l'ensemble du territoire des mutations actuelles ?

Plus que jamais, la Suisse a besoin d'une vision de l'organisation du territoire permettant de focaliser les énergies et de faire converger les objectifs d'aménagement et de développement durable. Les changements actuels comportent des risques, mais aussi des opportunités. La valorisation de réseaux de villes est bien l'une des réponses possibles aux défis actuels. Cependant, les «Grandes lignes de l'organisation du territoire» donnent, sur ce point, un message peu lisible et une vision purement idyllique du changement. La stratégie d'organisation réticulée du territoire doit être mieux explicitée. Le «renforcement du réseau de villes» ne peut faire l'économie d'une réflexion sur l'agencement des centralités. Pour maîtriser les processus de métropolisation et la marginalisation des régions périphériques, la politique d'aménagement du territoire doit renforcer davantage sa lisibilité, ses moyens d'action et sa légitimité.

Mutations économiques et métropolisation

Des dynamiques nouvelles sont actuellement en jeu entre l'économie, les villes et les territoires.

Trois tendances majeures semblent influencer l'organisation du territoire dans l'ensemble des pays européens :

Globalisation de l'économie

Ce processus provoque une interdépendance accrue des économies qui est source de dynamisme, mais qui sanctionne implacablement tout retard dans l'innovation technologique. La compétitivité variable des activités économiques sur les marchés externes a pour résultat des taux de croissance régionaux différentiels

Intensification de la concurrence territoriale

De l'internationalisation de l'économie, du changement technologique, de la montée des professions qualifiées, de la tertiairisation de la production, et des restructurations des entreprises naissent aussi des vulnérabilités économiques et des précarités sociales. Chaque collectivité est désormais poussée à mettre en valeur ses avantages concurrentiels pour s'assurer les chances d'un développement économique durable. Il y a des régions qui gagnent et des régions qui perdent.

Métropolisation et étalement périurbain

Les changements structurels en cours donnent aux grandes régions urbaines et métropolitaines un rôle moteur clef dans le contrôle et la gestion économique des territoires. La métropolisation désigne des processus, le plus souvent spontanés, de polarisation de la croissance, de la richesse et du pouvoir économique dans quelques zones urbaines. Elle est davantage qu'une concentration de la population et des emplois. C'est un processus d'agglomération des équipements de maîtrise de la distance, des productions et des métiers qualifiés dans des zones urbaines dont le champ d'influence ne cesse de se dilater. L'essor métropolitain s'accompagne, dans ses modalités actuelles, d'une périurbanisation qui accroît les déplacements de travail, souvent démesurés en temps et en coût. La métropolisation se corrèle avec la croissance généralisée des mobilités, l'étalement périurbain et l'essor de liaisons rapides qui tendent à dessiner un nouveau maillage du territoire. La spécialisation des fonctions des villes et des régions et l'accroissement généralisé des flux de marchandises, de personnes ou d'informations témoignent d'un processus de recomposition des territoires. La Suisse n'échappe pas à ces transformations. La tendance actuelle est à la concentration spatiale des hommes et des activités dans quelques régions fortement urbanisées. Les agglomérations et les régions qui ne disposent pas des nouveaux atouts de la croissance risquent d'être dévitalisées par la capacité de polarisation des régions métropolitaines. Il se dessine ainsi un territoire à deux vitesses.

Les «Grandes lignes» et le développement territorial de la Suisse

Le Conseil fédéral a esquissé les «Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse», dans lesquelles il envisage notamment : une meilleure cohésion du pays grâce à la coopération et à la mise en réseau des agglomérations et des villes; l'aménagement de liaisons rapides et efficaces pour le transport des personnes et des marchandises; une répartition harmonieuse du développement entre les diverses régions ; un équilibre entre l'espace rural et l'espace urbain. Les «atouts de Zurich, dit-on, doivent être consolidés», mais «les petites villes et les villes moyennes pourront elles aussi profiter des possibilités de développement». Dans les régions périphériques, le développement des centres régionaux sera assuré grâce à l'intégration de leurs réseaux de communication à celui des villes suisses plus importantes, etc.

Cette vision idyllique de l'avenir contraste avec la vigueur des effets de métropolisation prévisibles et l'indéfinition des moyens pour les maîtriser. La notion de «réseau de villes» qui est proposée reste imprécise. L'argumentation en faveur de l'équité territoriale et du développement des régions périphériques est peu convaincante en l'absence d'une réflexion critique sur les mécanismes à l'œuvre et d'une claire identification du système de centralités à promouvoir.

En Suisse, comme ailleurs, l'évolution récente des structures socio-économiques du territoire tend à combiner trois effets :

- des effets de compétitivité qui privilégient l'excellence de la qualifications du travail et l'avance technologique de quelques pôles de développement ;
- des effets de masse et de seuil critiques qui mettent en avant les avantages des espaces les plus fortement urbanisés ;
- des effets de réseau qui avantagent les centres mieux connectés aux équipements de communication à grande distance (autoroutes, aéroports, TGV, etc.).

Ces trois effets sont interdépendants. Le processus de formation de régions métropolitaines qui résulte de la combinatoire de ces phénomènes est largement constaté avec tous les risques de déséquilibre de l'armature urbaine et de marginalisation des régions périphériques que cela comporte. En même temps, les mailles des réseaux s'élargissent avec le renforcement du poids des nœuds principaux et la réduction des distances-temps.

Le scénario de la globalisation, de la spécialisation économique, de la société informationnelle, de la compétition technologique est celui de la métropolisation croissante du territoire. En Suisse, il

apparaît comme le plus probable. Soucieuses de maintenir leur attractivité à l'échelle de l'Europe et de la Suisse, les régions métropolitaines se distingueraient de plus en plus par leurs capacités à rassembler et à développer des fonctions décisionnelles, par l'importance d'une masse critique de ressources humaines et de qualifications et par l'importance des réseaux permettant l'interactivité commerciale, financière, politique et culturelle aux échelles nationale et internationale.

La continuité des tendances actuelles doterait la Suisse d'une ou deux grandes régions métropolitaines. Cette perspective intègre l'idée d'une prépondérance de l'économie sur le politique et le fait que la concentration territoriale des forces économiques est un facteur central dans les concurrences urbaines à l'échelle européenne. Le rôle de la région zurichoise et peut-être celui de la région lémanique serait renforcé dans un contexte d'internationalisation croissante. Pour certains, le scénario métropolitain permettrait une meilleure intégration de Zurich aux réseaux internationaux et intercontinentaux. Bâle et Genève apparaissent aussi comme des zones urbaines dont le rayonnement a une influence décisive sur la compétitivité territoriale de la Suisse. Ce scénario métropolitain, qui admet des déséquilibres locaux et régionaux importants, part de l'hypothèse que la croissance sera suffisamment forte et continue pour tirer le développement des parties non-métropolitaines du territoire pour autant que celles-ci soient reliées par des réseaux de communication performants et efficaces aux principales zones urbaines. Si ces hypothèses (croissance continue, diffusion spatiale, connectivité généralisée) ne se vérifient pas que risque-t-il de se passer ?

Du point de vue de la structure urbaine, l'affaiblissement des villes moyennes et petites et la dégradation de la base économique et démographique des agglomérations spécialisées dans les branches les plus exposées à la concurrence internationale apparaissent comme les évolutions les plus probables. Les risques d'une dissociation progressive des espaces périphériques et des espaces intermédiaires moins bien connectés aux réseaux de transports à grande vitesse et plus exposés aux fameux «effets tunnel» sont réels.

Une alternative vigoureuse à la métropolisation unipolaire ou bipolaire s'impose. Elle propose de considérer l'ensemble du réseau urbain suisse dans sa diversité, de mesurer les forces et les faiblesses des villes et agglomérations qui l'animent, de développer la complémentarité de leurs fonctions centrales. Le concept de «renforcement du réseau de villes» doit être explicité. En effet, le fonctionnement des réseaux dépend de l'efficacité de la circulation des flux mais aussi de l'équilibre entre les nœuds qui les structurent. L'aménagement du territoire ne peut pas faire l'économie d'une réflexion sur le système de centralités à promouvoir.

Organiser l'architecture du territoire : vers une centralité réticulée

L'architecture du territoire suisse est marquée par la métropolisation, mais également par le rôle de nombreuses villes moyennes qui pourraient partager des fonctions centrales au sein d'un réseau de complémentarités à développer.

Le concept de centralité réticulée est fondé sur une mise en cohérence des réseaux de communication et des pôles urbains. Le scénario de la centralité réticulée est celui du développement de liaisons et de complémentarités entre les différents centres urbains de manière à assurer des prestations multiples et de haute qualité à l'ensemble de la population et des entreprises dans un environnement préservé.

«La constitution d'un réseau de villes et d'espaces ruraux, dit-on aussi dans les "Grandes lignes", contribuera à supprimer ou à atténuer les disparités et les différences entre les régions du pays, entre la ville et la campagne, entre les centres et les périphéries». Cependant, le contenu du concept de «réseau de villes et d'espaces ruraux» reste très vague et imprécis. Les principes organisateurs et les moyens permettant d'anticiper et d'ordonner les rapports d'interdépendance entre les villes organisées en réseau ne sont pas explicités. Le contenu normatif de la notion reste abstrait et énigmatique : à aucun moment, on ne se préoccupe de définir des objectifs généraux de répartition spatiale des équipements, des activités ou des populations au sein des unités constituant

l'architecture du réseau permettant de viser une atténuation des disparités. Il ne s'agit pas de prévoir dans le détail des modes de réalisation concrets du concept, mais plutôt d'esquisser les grandes lignes de l'agencement du réseau de centralités urbaines en présence.

Sans compromettre les atouts internationaux des régions métropolitaines, il s'agirait de montrer comment favoriser une déconcentration polarisée de la croissance économique, des innovations, des équipements et des qualifications sur des centres jouant un rôle majeur dans l'organisation des espaces intermédiaires et périphériques.

Dans cette visée, la planification stratégique du territoire devrait avoir comme souci premier la mise en œuvre d'actions différenciées à trois niveaux principaux : les points faibles du réseau urbain, les agglomérations et les régions urbaines, les réseaux de petits centres périphériques.

Peu optimiste en regard des perspectives d'évolution spontanée du réseau urbain, l'ancienne conception directrice dite CK73 indiquait quatre nouveaux centres principaux à promouvoir si on voulait éviter que perdurent les tendances lourdes d'une polarisation centralisatrice des activités et des richesses qui prennent aujourd'hui la figure polymorphe de la métropolisation et d'une territorialisation à deux vitesses. Il s'agissait du couple Bienne-Neuchâtel, du couple Aarau-Olten, de St. Gall et de Lucerne. Quatre autres centres devraient assumer en outre au moins une partie des fonctions d'un centre principal et mettre un certain nombre de services et d'équipements à la portée des régions périphériques proches : Fribourg, le couple Sion-Sierre, le couple Bellinzzone-Lugano, Coire enfin.

L'analyse de l'évolution récente de l'armature urbaine montre que cette perspective garde une actualité certaine. Il ne s'agit pas de rêver d'une «démétropolisation», mais de rendre plus compétitifs un certain nombre de pôles émergents judicieusement sélectionnés et capables de tisser des réseaux d'interdépendance. La permanence des disparités et les dangers d'une métropolisation non maîtrisée imposent la continuité et le renforcement d'une politique territoriale, urbaine et régionale, axée sur le renforcement des «effets de réseaux», mais aussi sur une «décentralisation concentrée» de l'urbanisation. Chaque pôle doit tisser des réseaux de dépendance qui lui donnent la faculté d'animer et de développer un espace de rayonnement contribuant à la construction d'une charpente urbaine capable de garantir la compétitivité, mais aussi la solidarité et la diversification des territoires.

Dans le nouveau contexte économique et social, l'intégration de la problématique des «effets de réseau», des «effets d'agglomération» et des «effets de compétitivité» offre un visage nouveau à la question de l'équité territoriale. C'est indiscutablement au niveau de l'agencement des nœuds et des réseaux de communication, du système des centralités et du système des mobilités, qu'il convient d'enclencher les mécanismes de solidarité territoriale.

En guise de conclusion

L'aménagement du territoire doit réactualiser en permanence la vision d'un agencement possible des centralités urbaines permettant d'identifier les espaces stratégiques au niveau desquels il conviendrait de coordonner et de programmer des projets et des actions garantissant la compétitivité, mais aussi la solidarité et la durabilité du développement territorial. Dans ce domaine, les critères géographiques qui guident la réflexion relative à l'armature urbaine présentée dans les «Grandes lignes» restent énigmatiques. L'argumentation en faveur d'un développement en réseau et de l'intégration des régions périphériques et intermédiaires à l'ensemble des mutations en cours est peu convaincante. Les priorités semblent être ailleurs. En matière d'aménagement du territoire, la réduction des inégalités spatiales, la solidarité territoriale, la correction des externalités, semblent subir une dépréciation au bénéfice d'une vision purement «rhétorique» de l'intervention publique. La volonté de maîtriser les processus de métropolisation et d'articuler l'aménagement du territoire et le développement durable à l'échelle de l'organisation urbaine n'apparaît pas de manière crédible. Il y aurait lieu d'afficher clairement les options et les politiques constitutives relatives à l'organisation de l'armature urbaine, ainsi que les valeurs collectives certifiant le sens de l'action d'aménagement du territoire.

La légitimité d'une politique s'alimente aussi de valeurs et de choix normatifs qui s'imposent en raison de l'intérêt général dont se revendique l'action publique. Les pouvoirs publics doivent mieux assurer leur rôle de maîtres d'œuvre de l'architecture du territoire. La mise en cohérence de leurs initiatives doit garantir un bon niveau de compétitivité de l'ensemble du pays, mais aussi l'intégration des régions et le développement durable du territoire. Pour être crédible et mieux s'insérer dans une logique institutionnelle, l'aménagement du territoire doit se singulariser par une représentation plus transparente de l'objet d'intervention, une approche plus prospective des enjeux territoriaux et une définition plus claire d'options créatrices de formes d'action collective stables, hiérarchisées et générales sur tout le territoire.

- 1 «Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse», Berne, 1996, Office fédéral de l'aménagement du territoire.
- 2 Institut de géographie, Université de Neuchâtel.1

Ricerche

Il Ticino. Per un Atlante di una società in trasformazione

Nell'ultimo numero di Info GEA avevamo informato i lettori del fatto che GEA aveva firmato una convenzione di intenti con l'Accademia di Architettura (USI), il Dipartimento Costruzioni e Territorio della SUPSI e l'Ufficio Cantonale di Statistica (USTAT) per la realizzazione di un atelier interdisciplinare di cartografia.

Dal documento «Il Ticino. Atlante di una società in trasformazione» (USTAT, 27.3.1998), riprendiamo alcune pagine della presentazione redatta dal «Gruppo di docenti di geografia in seno alla riforma ORRM»¹ che, con Elio Venturelli, Direttore dell'USTAT, era stato l'iniziatore del progetto.

Una regione, un atlante, una problematica

Anche in una fase storica di grandi aperture come la nostra, è nella dimensione regionale che si svolge buona parte della vita quotidiana di individui e collettività ed è nella regione che ancora reperiamo alcuni elementi della nostra identità, comunque mutevole.

Molte delle trasformazioni che il Ticino ha vissuto sono state percepite ma ci risulta ancora difficile pensare al cambiamento attraverso le sue rappresentazioni spaziali.

Una regione è il prodotto di una società che si definisce attraverso lo spazio geografico ed è costituita da un insieme di relazioni tra gli elementi geografici che ne determinano un'unità più o meno significativa. Occorre evidenziare che uno spazio regionale si definisce attraverso le relazioni che intreccia e ha intrecciato con l'esterno e che, soprattutto, evolve nel tempo.

Come in altri casi, in Ticino è una società intera che è mutata e che si sta ridefinendo nelle sue varie componenti sociali, economiche, politiche e territoriali. La realtà regionale ticinese s'inserisce in contesti diversi e intrattiene relazioni con altri livelli di organizzazione (nazionale, transfrontaliero, continentale e, infine, globale) che ne determinano alcune scelte e che stabiliscono alcune vocazioni.

La regione diventa allora un'entità in grado di svolgere un ruolo ed esplicitare un'azione che potremmo definire «a geometria variabile». Conseguenza di queste riflessioni è che nella fase di analisi di un territorio si debbano prendere in considerazione scale geografiche differenziate.

Un atlante regionale si presenta come uno strumento necessario per riflettere sul divenire della collettività, fornisce la conoscenza necessaria agli attori pubblici e privati che devono prendere delle decisioni di rilevanza territoriale, risponde simultaneamente al bisogno di radicamento identitario e di appartenenza all'Europa e al vasto mondo ed infine ha un'utilità educativa evidente. L'atlante, con le sue tavole cartografiche e iconografiche (circa un centinaio), metterà a disposizione degli studenti delle scuole cantonali e di un ampio pubblico una metodologia di lettura della realtà basata sulla cartografia dei fenomeni socio-economici.

Gli atlanti regionali sono divenuti degli strumenti necessari e molto apprezzati dai diversi attori; numerose collettività si sono dotate negli ultimi anni di opere di questo genere. Si pensi all'Atlas du Bassin genevois et de la région lémanique (curato da C. Hussy, Département de Géographie de l'Université de Genève-Encyclopédie de Genève, 1991) e naturalmente all'opera di G.P. Torricelli Atlante socio-economico della Regione Insubrica (IRE- Edizioni Casagrande, 1997) o alla grande opera dell'Atlas de France in quattordici volumi (pubblicati a partire dal 1995 da GIP-Reclus).

Questo progetto porterà una particolare attenzione al lavoro di Micheline Cosinschi Le Valais. Cartoscopia d'un espace régional (Editions Payot Lausanne-Institut de Géographie, Université de Lausanne, 1994), per la sua concezione regionale e per la metodologia.

L'idea di regione, che si presenta come un modo per ordinare fatti osservabili nello spazio terrestre, è una costruzione soggettiva. Infatti, i modelli che riusciamo a costruire per interpretarla mutano in funzione dei fenomeni che vogliamo evidenziare, degli obiettivi che ci poniamo e dei criteri di osservazione che decidiamo di adottare. La carta è uno dei modelli privilegiati per analizzare una realtà territoriale, strumento comunicativo per eccellenza, dispone di un linguaggio appropriato e di una grande efficacia nella trasmissione di informazioni sullo spazio geografico. La natura della carta prende oggi molteplici forme e, grazie alle tecnologie informatiche capaci di organizzare informazioni e dati, può farci apparire aspetti che prima non eravamo in grado di percepire.

Ma anche per la carta l'oggettività è solo apparente, essa è intenzionalità, seleziona, filtra, organizza forme e contenuti di un territorio. Scegliere di realizzare una carta piuttosto che un'altra significa privilegiare certi fenomeni a scapito di altri. È per questo che occorre definire preventivamente la problematica sulla quale si intende lavorare.

La territorialità di una collettività è mutevole. Con Il Ticino. Atlante di una società in trasformazione ci si propone di verificare, attraverso le relazioni che una collettività intrattiene con il territorio e attraverso la spazializzazione dei fenomeni sociali, in che modo il cambiamento sociale ha inciso sulla società ticinese. Occorre documentare il cambiamento in una prospettiva aperta sul futuro.

L'allestimento dell'atlante intende affrontare le seguenti grandi tematiche:

- Il Ticino nelle sue rappresentazioni
- Trame ed eredità dello spazio ticinese, i quadri ambientali
- La popolazione e la sua territorialità
- Una società in trasformazione: gli aspetti demografici
- Società del benessere o società del disagio?
- Dall'economia autarchica alla globalizzazione
- Una società in movimento
- Nuove relazioni con la natura
- L'emergenza di nuove configurazioni politiche
- L'occupazione del «tempo liberato»
- Timori e speranze dell'era della comunicazione.

Ogni tematica si baserà su proprie ipotesi di lavoro che guideranno poi la scelta delle carte da realizzare.

La rappresentazione cartografica permetterà di far apparire persistenze ma anche fratture e discontinuità nella distribuzione dei fenomeni sociali ed economici, disequaglianze e centralità, forme stabili e strutture dell'organizzazione territoriale ma anche, e soprattutto, i flussi del mutamento.

Mutazioni nello spazio urbano luganese : quartiere di Sassello (1939-1940)¹

di Daniele Mariani

Nei decenni che vanno dall'apertura della linea ferroviaria del Gottardo agli anni quaranta, probabilmente pochi borghi ticinesi hanno conosciuto mutamenti così radicali nella loro fisionomia urbana come la città di Lugano. In questo lavoro di licenza ci siamo riproposti di analizzare le logiche soggiacenti ai cambiamenti dello spazio urbano luganese attraverso lo studio di un esempio puntuale: la demolizione del quartiere di Sassello avvenuta alla vigilia dello scoppio della seconda guerra mondiale.

Lo spoglio sistematico di differenti documenti conservati presso l'Archivio storico della città di Lugano (verbali del Consiglio Comunale, documentazione dei Dicasteri delle costruzioni, di polizia, d'igiene, ecc.) e la consultazione di numerosi quotidiani e riviste ticinesi dell'epoca, da un lato ha permesso di tracciare un profilo sociologico di questo vecchio quartiere luganese, dall'altro di individuare alcune delle cause più importanti che hanno portato al suo risanamento.

L'argomento che ricorre con maggiore frequenza per giustificare la demolizione di Sassello é sicuramente quello delle deprecabili condizioni igieniche di gran parte degli edifici. Le abitazioni denotavano insufficienze croniche nei più elementari criteri igienici : umidità, sovraffollamento, scarsità di servizi igienici, ecc. Oltre che da questi aspetti materiali, l'idea del risanamento scaturiva pure dalla particolare concezione dello spazio dell'epoca, che poneva in stretta correlazione comportamenti sociali e spazio costruito. In altri termini, l'ambiente di Sassello era considerato come una delle cause della povertà (materiale ma soprattutto morale) dei suoi abitanti. In questo senso, la logica igienista equivaleva a un vero e proprio progetto sociale : trasformare lo spazio per cambiare le abitudini dei suoi abitanti.

Oltre a questa «logica igienistica» va poi ricordato l'influsso non trascurabile che ebbero le teorie urbanistiche dell'epoca. Tra la fine del XIX e i primi decenni del XX secolo, gli scritti teorici sulla città si moltiplicarono, basta infatti ricordare le opere di Le Corbusier e di Sitte, per non menzionare che gli esponenti di punta delle due grandi correnti urbanistiche. Per esempio, secondo i precetti di Le Corbusier, la città doveva corrispondere il più possibile ai canoni della modernità, con strade larghe, diritte e tracciate in modo razionale. Le vecchie abitazioni anti-igieniche dovevano scomparire poiché testimonianza di un'epoca oramai superata.

In questo scorcio di XX secolo, l'evoluzione urbana della città subì inoltre l'influsso di altri fattori legati alle peculiarità della regione. In primo luogo l'orientazione economica basata sul turismo, lasciò un'impronta considerevole sul paesaggio urbano luganese. I numerosi alberghi e le diverse infrastrutture ne sono ancora oggi la manifestazione immediatamente visibile. Ma la vocazione turistica di Lugano influenzò l'evoluzione spaziale anche in altri modi. Numerosi interventi sul tessuto urbano (e la demolizione di Sassello ne é un esempio) furono anche dettati dal desiderio di soddisfare certi presunti desideri estetici dei turisti : la città doveva per questo essere la più moderna possibile e certi ascessi, costruzioni fatiscenti sinonimo di sottosviluppo, dovevano essere amputati. Un ulteriore imprescindibile fattore per circoscrivere la nostra problematica é la questione politica. La pianificazione urbana e in particolare i lavori promossi dalla Municipalità erano un terreno di scontro ideale per le dispute tra i vari partiti cittadini. Ogni intervento sullo spazio urbano era propizio per magnificare o screditare l'amministrazione che l'aveva promosso. Quest'atteggiamento si accentuò ancor più durante gli anni trenta, quando il clima politico comunale diventò molto teso (all'inizio degli anni trenta il Partito liberale radicale luganese si scinde in due fazioni) e la crisi economica falciò numerosi posti di lavoro. In questa esasperata ricerca di consensi, i due principali partiti cittadini (Liberali radicali e Democratici) cercavano in ogni modo di attirare dalla loro parte disoccupati e industriali duramente toccati dalla crisi. L'esempio della demolizione di Sassello mostra molto bene come i lavori pubblici non furono intrapresi unicamente per

preoccupazioni di ordine filantropico (sostegno ai senza lavoro) o urbanistico, ma anche per considerazioni puramente elettorali : i disoccupati e gli industriali toccati dalla crisi rappresentavano un serbatoio di voti non trascurabile.

Infine, va ricordato che attraverso la demolizione e la ricostruzione di nuovi immobili la Municipalità si riproponeva di aumentare i suoi introiti fiscali. I tre nuovi immobili avrebbero dovuto attirare dei contribuenti più facoltosi. Tutto ciò a scapito dei vecchi abitanti di Sassello, per i quali ben poco fu fatto perché ritrovassero un'abitazione a Lugano. Se per lunghi anni il progetto di demolizione venne accompagnato da un progetto di costruzione di nuove case operaie, nulla di tutto ciò avvenne nel 1939. Il progetto igienistico fu intrapreso in versione ridotta : la città fu certo tirata a lucido e sbarazzata da un conglomerato di abitazioni malsane, ma non videro però la luce le case moderne e a prezzi popolari dove sistemare gli abitanti di Sassello.

In rete

Convegni e incontri

Forum alpino 2000, Alpi: spazio di transito - spazio di vita
Bergamo/Castione della Pesolana,
11-15 settembre 2000
Informazioni sul sito Internet:
www.montagna.org/forum2000.html

11ème Festival International de
Géographie de Saint-Dié-des-Vosges
La géographie de la santé
Saint-Dié-des-Vosges (F), 5-8 ottobre 2000
Informazioni sul sito Internet:
www.ville-saintdie.fr

Formazione

Il Laboratoire de démographie économique et sociale dell'Università di Ginevra (facoltà di S.E.S.) organizza un «certificat de formation continue en démographie» strutturato in sette moduli tematici da febbraio 2001 a autunno 2003.
Per informazioni: Labodémo,
Université de Genève, Uni Mail,
Bd. du Pont-d'Arve 40, 1211 Genève 4, tel. +41 22 705 89 39,
[www. Unige.ch/ses/demog](http://www.Unige.ch/ses/demog)

Libreria geografica

Internet

Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (UFAFP)
www.buwal.ch
dove è anche possibile trovare una versione in italiano del magazine
«Umwelt/Environnement»

Fondo nazionale Svizzero PNR48 «Paysages et écosystèmes alpins»:
www.snf.ch/NFP/NFP48/home_f.html

Informazioni sulla ricerca alpina in svizzera sul sito della «Commissione interaccademica
ricerca alpina»
www.alpinestudies.unibe.ch

L'academie des cultures presenta il suo sito sulle problematiche del multiculturalismo
www.academie-universelle.asso.fr

Il sito dell'antropologo Duccio Canestrini con informazioni sulle problematiche del turismo contemporaneo: www.chiaroscuro.com/canestrini

Riviste

Archi. Rivista svizzera di architettura, ingegneria e urbanistica, n. 3, giugno 2000
Numero dedicato al tema «paesaggio
e architettura».

Le Globe. Revue genevoise de géographie, Tome 139, 1999. Habiter

Telèma. Attualità e futuro della società multimediale, numero 20, primavera 2000
Ambiente e nuove tecnologie
Pubblicato anche in Internet all'indirizzo <http://www.fub.it/telema/>

Un saggio di Jean Ruegg sul tema «Zonage et propriété foncière»

L'Association des Etudes foncières di Parigi ha recentemente pubblicato un lavoro di Jean Ruegg dal titolo «Zonage et propriété foncière». L'autore, professore di geografia umana presso l'università di Friburgo, riprende, in forma più sintetica, gli argomenti sviluppati nella tesi di dottorato sostenuta all'università di Losanna nel 1997.

L'opera può fungere da fondamentale spunto di riflessione e aggiornamento di natura tecnica per tutti coloro che sono attivi professionalmente in ambito pianificatorio. Essa offre inoltre, agli osservatori esterni, la possibilità di acquisire una migliore conoscenza dei meandri di un settore dalle vesti molto variegato.

All'origine del lavoro, come indica nella prefazione l'autore stesso, vi è l'interesse per la percezione da parte dell'opinione pubblica di un fondamentale strumento pianificatorio: il Piano delle zone. In particolare negli ultimi 10 anni l'autore ne avrebbe riscontrato, in determinati ambiti, una nuova considerazione. Il piano delle zone non rappresenterebbe più, nemmeno in ottica neolibérale, un ostacolo al buon funzionamento degli affari fondiari. La politica pubblica pianificatoria avrebbe in effetti cessato di apparire come incompatibile con gli interessi delle lobbies sostenitrici di una crescita economica basata sulla deregolamentazione. Al contrario, alcuni lavori degli anni novanta testimonierebbero come l'attività di azionamento possa talvolta addirittura fungere da utile corollario in difesa di simili obiettivi.

Ruegg giustifica la tematica scelta sottolineando pure il fondamentale ruolo dell'azionamento, quale strumento pianificatorio molto diffuso.

Agli occhi dell'autore appare interessante soprattutto la relazione stretta che il Piano delle zone intrattiene, sia con l'istituzione della proprietà fondiaria, sia naturalmente con l'attività pubblica di gestione dell'uso del suolo. È attorno a tali delicati legami che Ruegg dipana le sue riflessioni. Il tutto si sviluppa partendo da un quesito di grande interesse e attualità: «la pianificazione pubblica e la definizione di zone con caratteristiche diverse difendono gli interessi dei proprietari fondiari o costituiscono una pesante limitazione legalizzata della proprietà stessa?»

L'approfondimento e la pertinenza delle riflessioni sviluppate sono testimoniate dalla qualità delle tesi alla base degli otto capitoli che costituiscono l'opera.

Ecco integralmente le tesi di fondo sostenute da Ruegg:

1. Non è possibile capire l'origine e il contenuto del processo di azionamento senza considerare l'evoluzione dell'istituzione della proprietà privata del suolo.
2. L'azionamento modifica il contenuto della proprietà privata del suolo, tuttavia i vantaggi che fornisce ai proprietari superano gli inconvenienti prodotti.
3. La soppressione dell'azionamento non determina automaticamente la sparizione di qualsiasi forma di regolazione territoriale, al contrario subentrano altre modalità con caratteristiche diverse.
4. L'introduzione dell'azionamento risulta dal cattivo funzionamento del mercato fondiario; esso rappresenta il «minore dei mali» fra i dispositivi attualmente disponibili. Questo anche considerando alcune caratteristiche della nostra società: economia di mercato e proprietà privata del suolo.

La prima parte del libro mira a ripercorrere l'introduzione e la diffusione dell'azionamento in ambito pianificatorio. Oltre a definire nei dettagli lo strumento, l'autore considera le motivazioni che hanno spinto gruppi sociali dagli interessi anche divergenti a sostenerne lo sviluppo. Ruegg non dimentica nemmeno di inquadrare i contesti in cui l'azionamento è apparso. A livello elvetico il suo sviluppo va ad esempio di pari passo con l'istituzionalizzazione della professione del pianificatore e più in generale delle preoccupazioni pianificatorie.

La seconda parte del lavoro è invece consacrata a un approfondito studio della proprietà privata e degli effetti che questa determina sulle modalità di accesso al suolo. L'analisi storica dei fondamenti su cui poggia la proprietà privata è costantemente completata da una riflessione sull'evoluzione delle relazioni che intercorrono con il processo d'azionamento. Ruegg consacra inoltre alcune pagine all'approfondimento dell'evoluzione del mercato fondiario. Il tutto nell'intento, più volte sottolineato, di valutare oggettivamente i diversi argomenti che sono sorti successivamente a favore o contro l'azionamento.

La terza e ultima parte è certamente la più originale. Essa è riservata all'analisi di uno studio di caso: quello della città di Houston in Texas. Il quarto agglomerato americano possiede la particolarità di non essersi mai dotato di un Piano delle zone. Ruegg ha così avuto modo di condurre un'analisi della regolazione e dell'uso del suolo praticati in un contesto alternativo. Il paragone con la realtà di Houston gli ha infine consentito di meglio valutare vantaggi e svantaggi della pratica pianificatoria abituale.

Michele Pancera

J. Ruegg

Zonage et propriété foncière

ADEF-Association des Etudes Foncières, Paris, 2000, pp. 256

L'Alpe, una ricercata visione del mondo alpino

Montagna inviolata, entità fondatrice della nostra cultura, Disneyland alpina, nazionalismo alpino, e poi ancora Alpi barriera o Alpi elemento unificante? Santuario naturalistico da proteggere o sfruttamento economico delle risorse? continuità e tradizione o trasformazione culturale e mutamento? Le Alpi sono una regione o un mosaico di territori?

Molte e diversificate sono le immagini che associamo alle Alpi, alcune di queste certamente fondate, altre non sono che miti o proiezioni di una società in un certo momento storico.

Negli ultimi anni è sorto un rinnovato interesse per la problematica alpina e si è adottato una concezione dinamica nell'osservare le Alpi, nuovi temi, come quello della città alpina, dello sviluppo regolato o della apparizione e presenza di nuove tecnologie, si sono imposti.

Ad ogni modo le Alpi ci interrogano, divengono un pretesto che ci permette di riflettere sulla costruzione di un oggetto di studio nelle scienze umane e sono un laboratorio per sondare la validità dei modelli interpretativi della geografia.

Info GEA, direttamente o indirettamente, si è a più riprese occupata delle Alpi ed è quindi con interesse che presentiamo una iniziativa editoriale che si viene ad aggiungere alla già ampia schiera di pubblicazioni scientifiche, settoriali o di divulgazione.

Si tratta di L'Alpe, una nuova e raffinata rivista, ambiziosa nell'impostazione, dall'aspetto editoriale estremamente curato e dalla ricercata iconografia. La rivista L'Alpe, ora giunta al suo sesto numero in francese e di cui sono usciti un paio di numeri in italiano, sintetizza un nuovo sguardo interdisciplinare, a metà strada tra la divulgazione e la riflessione, tra il libro e il magazine, tra la rivista scientifica e la raccolta fotografica.

Vi scrivono geografi, etnologi e antropologi, storici, scrittori, guide di montagna, giornalisti, curatori di musei, «detentori di qualche sapere o semplicemente appassionati della montagna», come si poteva leggere nel primo editoriale, che nelle varie parti della catena si sono interessati della problematica alpina rappresentando uno sguardo multiplo (e europeo) che si dovrebbe avere su un oggetto così difficile da circoscrivere come la montagna.

Più di dieci articoli per numero, sono sinora usciti otto numeri di volta in volta dedicati alle genti delle Alpi, all'attraversamento delle Alpi, alla transumanza, alla villeggiatura, alla cartografia, alla coltura del vino, ecc. Ogni numero si conclude con un'appendice informativa sugli eventi culturali inerenti il mondo alpino.

L'Alpe ha dimostrato che si può rinnovare una formula editoriale come quella delle riviste geografiche in modo intelligente e gradevole, mantenendo nel contempo un approccio scientificamente corretto.

Claudio Ferrata

L'Alpe

rivista trimestrale, edita in francese da Glénat e dal Musée daupinois di Grenoble (Internet: www.glenat.com/lalpe), in italiano sono sinora usciti due numeri presso le edizioni Priuli & Verlucca di Ivrea.

Nel labirinto delle valli

Nella collana «Biblioteca di storia» delle Edizioni Casagrande è stata pubblicata nel 1999 una raccolta di saggi dello storico Raffaello Ceschi. La raccolta intitolata «Nel labirinto delle valli - Uomini e terre di una regione alpina: la Svizzera italiana» riunisce undici stimolanti contributi, usciti in versione preliminare dal 1987 al 1998 in pubblicazioni poco conosciute e di conseguenza poco accessibili, che Ceschi ha suddiviso in cinque capitoli: boschi, migrazioni, territorio, istruzione e tre figure dell'Ottocento.

Tutti i saggi sono ripresi e in gran parte trasformati; essi considerano alcune parti del territorio della Svizzera italiana e l'uso che la popolazione ne ha fatto, due saggi presentano poi i percorsi della migrazione tra montagna e città e all'interno delle valli. La raccolta si conclude con le vicende di tre persone: Apollonia Pagnamenta, vedova di un possidente della Verzasca, Cherubino Patà, che da capraio si trasforma in pittore, amico e collaboratore di Courbet e Pietro Gianocca Todeschini, medico popolare.

Sono due, secondo l'autore, i temi che percorrono i saggi. Il primo tema è quello della mobilità: alla mobilità appartengono le transumanze alpine in una regione povera di spazi coltivabili e poco adatti all'allevamento. Questa mobilità si traduceva in percorsi circolari e ciclici tra fondovalle, monti e alpeggi. I contadini innestano poi sul loro nomadismo locale una migrazione ad ampio raggio con ritmi stagionali. La grande migrazione comprendeva sperimentati circuiti trasversali, da montagna a montagna e circuiti longitudinali verso le pianure e le città. Un'altra forma di mobilità era quella professionale che costringeva la gente della montagna a praticare attività diverse. Il bisogno obbligava una persona ad esercitare lavori rurali, pastorali, artigianali e commerciali. Il secondo grande tema è quello della modernizzazione presente nella vicenda della bonifica del Piano di Magadino e nel capitolo sui conflitti e delitti forestali. Il tema è pure presente nel saggio sulle strade: la politica della realizzazione delle reti viarie alpine si dibatte tra esigenze contrastanti e problemi di gerarchia e di scala.

Un testo che non deve mancare nella biblioteca di ogni geografo.

Giorgio Tognola

Raffaello Ceschi

Nel labirinto delle valli. Uomini e terre di una regione alpina: la Svizzera italiana

Edizioni Casagrande, Bellinzona, 1999, pp. 264

Segnalazioni

Jane Jacobs

Vita e morte delle grandi città. Saggio sulle metropoli americane

Edizioni di Comunità, Torino, 2000, pp. 450

Mike Davis

City of Quartz. Los Angeles capitale du futur

La Découverte, Paris, 2000, pp.408

Alberto Magnaghi

Il progetto locale

Bollati Boringhieri, Torino, 2000, pp. 256

Paolo Perulli

La città delle reti. Forme di governo nel postfordismo

Bollati Boringhieri, Torino, 2000, pp. 192

Marcello Balbo

L'intreccio urbano. La gestione della città nei paesi in via di sviluppo

Franco Angeli, Milano, 1999, pp. 176.

Vincent Kaufman

Mobilité, quotidienne et dynamiques urbaines. La question du report modal

Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 2000, pp. 276

Jacques-André Hertig

Etudes d'impact sur l'environnement

Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 1999, pp. 464

Michel Bassand et autres (sous la dir de)

Métropolisation, crise écologique et développement durable. L'eau et l'habitat précaire à Ho

Chi Min- Ville, Vietnam

Presses politechniques et universitaires romandes, Lausanne, 2000, pp. 312

I trasporti e la mobilità. Una minaccia e una sfida per le Alpi nel XX secolo

Atti della 5a Giornata nazionale della ricerca alpina, Lugano 18/19.11.1999, ICAS, Berna e

IRE, Lugano, 2000

Atlante della Svizzera interattivo

Ufficio Federale di topografia, Wabern, 2000

GEA domani

Aperitivi geografici

L'esperienza di un geografo tra i paesaggi del Monte Baldo e le piste dei nomadi saheliani.
con Eugenio Turri
Snack Bar Steib, Quartiere Maghetti,
Lugano, 20 ottobre 2000, 18.30

En attendant «boulot», le riflessioni di un antropologo sul lavoro
con Fabrizio Sabelli
Snack Bar Steib, Quartiere Maghetti, Lugano
17 novembre 2000, 18.30

Lo spazio della frontiera
con Dagmar Reichert, geografa
Snack Bar Steib, Quartiere Maghetti,
Lugano, 11 gennaio 2001, 18.30

Gita di studio

Le risaie della Lomellina, 21-22 ottobre 2000. Informazioni all'857 29 18.

Sommario

Editoriale

Polarità

La necessità di rivedere il Piano direttore cantonale e la sua relazione con il Rapporto sugli indirizzi
di B. Antonini 4

Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse:
une perspective critique
di A. Cunha 13

Ricerche

Il Ticino. Per un Atlante di una società in trasformazione,
del Gruppo di geografia ORRM 19

Mutazioni nello spazio urbano luganese:
quartiere di Sassello (1939 - 1940) di D. Mariani 21

In rete

Convegni e incontri 23
Formazione 23

Libreria geografica

Internet 23
Riviste 23
Segnalazioni 27

GEA domani 27

Le immagini pubblicate in questo numero sono tratte dalla pubblicazione di M. Badilatti, *La Svizzera sta cambiando*, Ufficio federale della pianificazione del territorio, Berna, ottobre, 1991

InfoGEA è la pubblicazione semestrale di GEA -associazione dei geografi, casella postale 1605, 6500 Bellinzona (CH).
Redazione a cura di C. Ferrata, A. Merlini, A. Steib Neunschwander, Tel. 091/966 85 73, e-mail:
claudio.ferrata@bluewin.ch. Grafica e impaginazione di S. Camponovo Merlini. Segretariato dell'associazione: G.
Tognola, Tel. 091/945 23 03. La versione elettronica di InfoGEA viene pubblicata in CyberGEA, all'indirizzo
www.gea-ticino.org, webmaster M. Clerici.