



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE  
Segreteria di Stato dell'economia SECO  
Ufficio federale dell'ambiente UFAM  
Ufficio federale dell'agricoltura UFAG  
Ufficio federale delle abitazioni UFAB  
Ufficio federale della sanità pubblica UFSP  
Ufficio federale delle strade USTRA  
Ufficio federale dello sport UFSP

## PROGETTI MODELLO SVILUPPO SOSTENIBILE DEL TERRITORIO 2014-2018 **REALIZZARE UNO SVILUPPO CENTRIPETO DEGLI INSEDIAMENTI**



# IMPRESSUM

## **Editore**

Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE),  
Segretariato di Stato dell'economia (SECO),  
Ufficio federale dell'ambiente (UFAM),  
Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG)

## **Autore**

Georg Tobler BHP Raumplan AG  
Yvonne Urwyler BHP Raumplan AG  
Filippo Sala (Archam et partenaires SA, Friburgo)

## **Gruppo di accompagnamento**

Matthias Howald (Capo progetto ARE), Josianne Maury (ARE),  
Sabine Kollbrunner (SECO), Simone Remund (UFAM),  
Daniel Baumgartner (UFAG)

## **Esperti che hanno accompagnato la realizzazione del documento**

Muriel Odiet, Ufficio per i Comuni e l'ordinamento del territorio del Canton Berna  
Christine Seidler, codirettrice BFH Dencity (Scuola universitaria professionale di Berna)  
Andreas Schneider, Istituto per lo sviluppo territoriale (IRAP)  
Patrick Schoek, presidente dell'associazione promotrice Anno del patrimonio culturale

## **Progetto grafico**

Tisato und Sulzer GmbH, con riferimento al progetto grafico di base

## **Foto di copertina**

Con il progetto Stöckacker Süd la città di Berna sostituisce vecchi edifici a Bümpliz con 146 appartamenti, la maggior parte dei quali sono privi di ostacoli, e crea nuovi punti di riferimento nel campo della sostenibilità.

Copyright : Georg Tobler, BHP Raumplan AG

Le fotografie e le illustrazioni – salvo diverse indicazioni – sono state fornite dagli enti responsabili dei progetti modello.

## **Produzione**

Rudolf Menzi, Comunicazione (ARE)

## **Modalità di citazione**

Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE),  
Segretariato di Stato dell'economia (SECO),  
Ufficio federale dell'ambiente (UFAM),  
Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG)  
(Ed.) (2018): Progetti modello Sviluppo sostenibile del territorio 2014–2018:  
Realizzare uno sviluppo centripeto degli insediamenti

## **Distribuzione**

Ufficio federale delle costruzioni e della logistica UFCL,  
Pubblicazioni federali, 3003 Berna  
Art. n. 812.114.i  
[www.pubblicazionifederali.admin.ch](http://www.pubblicazionifederali.admin.ch)  
In formato elettronico: [www.modellvorhaben.ch](http://www.modellvorhaben.ch)  
Disponibile anche in tedesco e in francese

Berna, 8 agosto 2018

## PREFAZIONE

Conservare la qualità di vita e creare condizioni favorevoli per l'economia, malgrado le esigenze di utilizzo del territorio sempre più elevate e di preservazione delle risorse naturali, è un compito che diventa sempre più difficile. Per questo motivo è necessario trovare approcci nuovi e innovativi, così da percorrere anche strade inesplorate. È proprio su questo punto che la Confederazione interviene con il suo programma «Progetti modello Sviluppo sostenibile del territorio», fornendo incentivi agli attori locali, regionali e cantonali per spingerli a sviluppare e testare sul posto soluzioni innovative per lo sviluppo territoriale.

### 31 PROGETTI MODELLO FUNGONO DA LABORATORIO

Nel 2014 è stata avviata la terza fase del programma, che si è estesa fino al 2018 con lo scopo di intensificare ulteriormente la collaborazione tra i settori a livello federale. Sette dei 31 progetti modello promossi dalla Confederazione erano incentrati sullo sviluppo centripeto degli insediamenti. Il presente rapporto di approfondimento presenta conclusioni, fondate dal punto di vista scientifico, evinte da tali progetti. Il gruppo di autori della BHP Raumplan AG ha effettuato questa ricerca su mandato degli Uffici federali dello sviluppo territoriale (ARE), dell'ambiente (UFAM) e dell'agricoltura (UFAG) come pure della Segreteria di Stato dell'economia (SECO). La questione centrale da cui hanno preso le mosse i lavori di ricerca riguardava l'importanza delle esigenze qualitative nel processo di attuazione dello sviluppo centripeto degli insediamenti e le modalità con cui possono essere soddisfatte. Le conoscenze e le valutazioni riflettono le idee degli autori e non vanno interpretate come una presa di posizione della Confederazione.

### ALLA RICERCA DI UNA NUOVA CULTURA DELLA PIANIFICAZIONE

Anche dall'analisi dei progetti modello risulta chiaramente che ai fini della densificazione è necessaria una nuova cultura della pianificazione. Il cambiamento di paradigma, spesso citato, non si limita tuttavia a dare un nuovo orientamento allo sviluppo centripeto degli insediamenti. Lo sviluppo degli insediamenti è molto più complesso rispetto a quando si effettuano costruzioni partendo da zero: sono coinvolti più attori, di cui molti si trovano confrontati a nuovi compiti, per i quali non sono affatto preparati o non in misura sufficiente; altri invece vengono coinvolti nella pianificazione troppo tardi, se non addirittura mai, benché siano direttamente

interessati dalle misure. Per la buona riuscita del processo di densificazione, si devono ancora superare vari ostacoli di carattere giuridico, economico, tecnico e socioculturale, oltre a risolvere determinate questioni organizzative. Proprio per quanto riguarda quest'ultimo punto, grazie ai progetti modello si dispone ora di un ricco bagaglio di esperienze. Il rapporto fornisce spunti e raccomandazioni in merito alla leadership politica, alla struttura organizzativa ideale, al coinvolgimento tempestivo degli attori rilevanti o alla gestione efficiente dei processi. Viene rimessa in discussione anche l'adeguatezza delle regole vigenti e della prassi corrente.

### FORNIRE SPUNTI E STIMOLI

Il presente rapporto vuole fornire spunti e fungere da guida per migliorare l'elaborazione e la realizzazione dei progetti per lo sviluppo centripeto degli insediamenti. Al centro delle riflessioni vi è la consapevolezza che una densificazione di qualità costituisce una responsabilità comune di tutti gli attori. Per trovare e mettere in pratica soluzioni accettabili, che valorizzino il potenziale del luogo, sono necessari sia la competenza tecnica che il sapere locale. Se si riesce a trasmettere queste conoscenze, coinvolgendo nei progetti modello altri attori di Comuni, città, agglomerati, Cantoni e regioni della Svizzera, il processo di densificazione diventa un'opportunità unica per rafforzare lo sviluppo sostenibile negli spazi vitali, naturali ed economici.

# INDICE

	<b>Prefazione</b> .....	<b>3</b>
<b>1</b>	<b>Realizzare uno sviluppo centripeto degli insediamenti</b> .....	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Presentazione dei progetti modello</b> .....	<b>8</b>
2.1	Edilizia di qualità e protezione dei paesaggi nel Binntal .....	8
2.2	Sviluppo territoriale win-win a Briga-Glis .....	10
2.3	Partecipazione attiva della popolazione allo sviluppo degli insediamenti a Val-de-Ruz .....	12
2.4	Rete per un'attuazione cooperativa della densificazione (LU, BL) .....	14
2.5	Integrazione urbana delle zone industriali e artigianali nella regione di Morges .....	16
2.6	Migliorare l'utilizzo delle abitazioni secondarie nel Bellinzonese e Valli .....	18
2.7	Arealplus – per una pianificazione orientata all'economia nella Svizzera orientale .....	20
<b>3</b>	<b>Risultati dei progetti modello: punti in comune</b> .....	<b>22</b>
<b>4</b>	<b>Fattori che favoriscono e ostacolano la densificazione</b> .....	<b>30</b>
4.1	Esperienze precedenti .....	30
4.2	La qualità quale fattore di successo della densificazione .....	36
4.3	Nuovi ruoli e nuove responsabilità .....	40
4.4	Superamento degli ostacoli della densificazione .....	42
<b>5</b>	<b>Conclusioni utili per le prassi di pianificazione</b> .....	<b>44</b>
5.1	Per una nuova cultura della pianificazione .....	44
5.2	Raccomandazioni .....	45

# 1 | REALIZZARE UNO SVILUPPO CENTRIPETO DEGLI INSEDIAMENTI

## AMBITO TEMATICO «REALIZZARE UNO SVILUPPO CENTRIPETO DEGLI INSEDIAMENTI»

Nel quadro dei Progetti modello Sviluppo sostenibile del territorio 2014-2018, la Confederazione ha accompagnato complessivamente 31 progetti modello in cinque ambiti tematici. Per quanto riguarda il tema «Realizzare uno sviluppo centripeto degli insediamenti», sono stati sostenuti i seguenti sette progetti:

- Edilizia di qualità e protezione dei paesaggi nel Binntal;
- Sviluppo territoriale win-win a Briga-Glis;
- Partecipazione attiva della popolazione allo sviluppo degli insediamenti a Val-de-Ruz;
- Rete per un'attuazione cooperativa della densificazione (LU, BL);
- Integrazione urbana delle zone industriali e artigianali nella regione di Morges;
- Migliorare l'utilizzo delle abitazioni secondarie nel Bellinzonese e Valli;<sup>1</sup>
- arealplus - per una pianificazione orientata all'economia nella Svizzera orientale.

Questi progetti erano incentrati sulla gestione delle zone edificabili, sulla densificazione delle zone industriali e commerciali come pure sulla riqualifica del nucleo dell'abitato.

Applicando un approccio innovativo, la Confederazione intendeva ricavare nuove conoscenze per mettere in pratica uno sviluppo degli insediamenti qualitativo attraverso l'ambito tematico «Realizzare uno sviluppo centripeto degli insediamenti».

## OBIETTIVO E DESTINATARI

Lo scopo del presente rapporto è riassumere le esperienze e le conoscenze più rilevanti che sono state acquisite con i progetti modello, per poi contestualizzarle alla luce dell'argomento generale dello sviluppo centripeto degli insediamenti. Tuttavia, il documento non ha la pretesa di trattare dettagliatamente tutti gli aspetti e si concentra piuttosto sulle principali esperienze e sui risultati realizzati dai sette progetti modello citati.

Il rapporto è destinato alle autorità e agli specialisti che si occupano di progetti di sviluppo centripeto degli insediamenti e che vogliono avvalersi dell'esperienza acquisita con i progetti modello.

## QUESTIONI ANALIZZATE

Nella discussione sulla densificazione, finora basata perlopiù su argomenti di ordine quantitativo, è maturata la consapevolezza che per attuare efficacemente le misure necessarie è indispensabile prendere in considerazione il sapere locale e poter contare su un buon grado di accettazione da parte degli attori chiave. Ciò implica che si devono poter soddisfare al meglio le molteplici esigenze di questi ultimi. L'attuazione dello sviluppo centripeto degli insediamenti incontra favore quando, fin dai primi passi, si include il tema in una concezione di qualità ad ampio respiro, secondo le dimensioni 'dello sviluppo sostenibile. Per questo motivo in questo ambito tematico si è voluta mettere al centro la qualità in tale definizione.

La valutazione dei sette progetti modello è iniziata con due questioni centrali: come si può incoraggiare un aumento delle esigenze dal punto di vista qualitativo durante la realizzazione dello sviluppo centripeto degli insediamenti? Come si può migliorare il grado di accettazione dello sviluppo centripeto da parte degli attori chiave?

<sup>1</sup> Questo progetto modello è legato anche all'ambito tematico «Promuovere l'economia negli spazi funzionali».

Per approfondire il tema centrale della qualità, si cercherà di rispondere a tre interrogativi.

- Quali insegnamenti si possono ricavare dai progetti modello per incoraggiare uno sviluppo centripeto degli insediamenti di qualità?
- Quali sono i fattori che lo favoriscono e quali sono gli ostacoli?
- Come si possono integrare le conoscenze ricavate dai progetti modello nei lavori di pianificazione di tutti i giorni?

#### **METODO**

Il presente rapporto si basa sull'analisi dei documenti elaborati dai responsabili dei progetti modello e su interviste telefoniche approfondite con questi ultimi.

I risultati sono stati analizzati in diverse combinazioni:

- in una prima, fase sono state messe a confronto le conoscenze ricavate dai progetti modello, evidenziando i punti in comune e le differenze;
- in seguito, è stata effettuata una seconda comparazione tra i risultati dei progetti e la letteratura scientifica attuale;
- infine, le conoscenze tratte dai progetti modello sono state confrontate con l'esperienza pratica degli esperti del settore.

Nel quadro di un workshop, assieme agli esperti consultati, dei rappresentanti dei progetti modello e della Confederazione hanno discusso, effettuato delle aggiunte e approfondito i risultati intermedi. I partecipanti hanno potuto esprimere il proprio parere in merito alla bozza del presente rapporto.

#### **STRUTTURA DEL RAPPORTO**

Il rapporto parte dall'angolo visuale dei sette progetti modello, considerando le singole esperienze. Nel corso dei capitoli allontana progressivamente l'obiettivo per osservare le conoscenze acquisite da una prospettiva più ampia. Si cerca così a tappe di pervenire a una generalizzazione delle esperienze concrete e alla loro integrazione nel contesto più vasto dello sviluppo centripeto degli insediamenti.

Nel secondo capitolo vengono presentati i singoli progetti modello con una descrizione delle tematiche e una sintesi dei risultati principali. Si illustrano così le esperienze specifiche acquisite durante l'evoluzione di ogni singolo progetto.

In una prima tappa di generalizzazione dei risultati, il terzo capitolo filtra le esperienze specifiche dei singoli progetti per trovare i punti in comune.

Il quarto capitolo integra le esperienze raccolte con i progetti modello nel contesto delle conoscenze finora acquisite nell'attuazione della densificazione. Ci si concentra su tre aspetti: la qualità quale fattore determinante per un'attuazione della densificazione ben riuscita, i ruoli e le responsabilità degli attori coinvolti e le soluzioni identificate nei progetti modello per superare gli ostacoli.

Tradurre le esperienze ricavate dai progetti modello nei lavori di pianificazione di tutti i giorni è un'operazione che comporta numerose difficoltà. Nell'ultima parte del rapporto, ci si è quindi preoccupati di formulare raccomandazioni in merito e arrivare a delle conclusioni.



Senza un sufficiente grado di accettazione, lo sviluppo centripeto è irrealizzabile. Quest'ultimo richiede qualità. Chi, tuttavia, la definisce? Utilizzazioni temporanee come quella del Circo Chnopf sulla Warmbächlibrache a Berna, forniscono interessanti spunti di riflessione. Copyright: Matthias Howald, ARE

## 2 | PRESENTAZIONE DEI PROGETTI MODELLO

Il presente capitolo presenta i sette progetti modello, riassumendo la situazione iniziale, gli obiettivi e i risultati principali. Vengono inoltre illustrate le conoscenze specifiche acquisite nel corso dell'evoluzione dei progetti.

### 2.1 | 2.1 EDILIZIA DI QUALITÀ E PROTEZIONE DEI PAESAGGI NEL BINNTAL



Il centro del villaggio di Ernen con la chiesa St. Georg

#### TEMATICHE E RISULTATI

I sei Comuni vallesani che si sono uniti nell'organizzazione regionale del parco paesaggistico Binntal («Landschaftspark Binntal») dispongono di riserve di zone edificabili sovradimensionate, con una concomitante tendenza al calo demografico. Si tratta di luoghi di grande prestigio architettonico-culturale e sono inseriti nell'Inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere d'importanza

nazionale (ISOS). Inoltre, secondo l'Inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali (IFP), fanno parte di un paesaggio naturale e rurale di alto valore.

Il responsabile del progetto è l'associazione del parco paesaggistico Binntal, che ha elaborato il metodo e gli strumenti di base, mentre i Comuni si occupano dell'attuazione, che avviene però sempre in maniera coordinata.

L'obiettivo del progetto era elaborare basi di pianificazione che aiutassero i Comuni ad adattare le loro attività di sviluppo territoriale alle esigenze del parco paesaggistico Binnthal. Sono state messe in primo piano le strategie di densificazione che riguardavano le zone con insediamenti protetti (perimetri ISOS di interesse nazionale) e la riqualifica dei nuclei degli abitati. Il contributo innovativo risiede nella collaborazione intercomunale avviata dall'associazione del parco paesaggistico Binnthal nell'ambito dello sviluppo centripeto degli insediamenti come pure nell'attenta inclusione di questioni legate alla protezione del paesaggio e degli insediamenti nel quadro degli Inventari federali IFP e ISOS.

Con il sostegno di specialisti esterni, i singoli municipi dei sei Comuni hanno elaborato una strategia di sviluppo per il loro territorio e una carta di sintesi per lo sviluppo insediativo futuro dei loro nuclei. Per fare ciò, si sono serviti di un metodo unitario. Sono state poste al centro la salvaguardia delle qualità già presenti (insediamenti, paesaggio) e, al contempo, la creazione di nuove prospettive di sviluppo. La componente paesaggistica è stata considerata come parte integrante dello sviluppo degli insediamenti.

La strategia di sviluppo territoriale e i sei piani di sintesi verranno integrati in un piano direttore regionale. Nel quadro della decisione relativa al piano direttore è previsto che gli obiettivi e le misure vengano discusse anche con la popolazione.

A sostegno dell'attuazione, è disponibile un piano regolatore modello per comprensori edificabili sensibili (ad es. zone ISOS, comprensori con un potenziale importante di sviluppo). Sono state inoltre elaborate direttive per la pianificazione e la costruzione come pure criteri per la valutazione di progetti edilizi.

Applicando lo stesso principio, i sei Comuni hanno infine adottato un proprio regolamento per la creazione di un fondo di sostegno per il risanamento del patrimonio edilizio nei nuclei. Tutti i sei Comuni sono favorevoli a istituire a livello intercomunale una consulenza per la pianificazione e la costruzione.

## CONOSCENZE ACQUISITE

Se ci si pone con ocularità in un'ottica globale e se ci si serve della qualità del patrimonio esistente come fondamento, è possibile conciliare le esigenze di protezione degli insediamenti e del paesaggio con quelle di sviluppo. A tale proposito è importante che le parti interessate prendano coscienza del valore esistente. Ai fini di questo lavoro è utile una procedura per stabilire la qualità degli insediamenti in situazioni e luoghi specifici.

In una prima fase, con un processo oculato gli organi esecutivi comunali devono essere sensibilizzati in merito alle esigenze dello sviluppo centripeto degli insediamenti, affinché siano preparati per la discussione e il confronto con la popolazione.

Per la buona riuscita del processo di sviluppo centripeto, è necessario accumulare competenze e risorse. In una regione rurale con più Comuni di piccole dimensioni conviene adottare una procedura comune, applicando un metodo unitario. La regione può assumere un ruolo importante nello sviluppo del metodo e garantire una visione d'insieme.

Per fornire consulenza alle autorità di pianificazione e costruzione nelle questioni legate alla qualità nel quadro dell'attuazione, è raccomandabile istituire una consulenza specialistica a livello regionale per la garanzia della qualità a beneficio dei piccoli Comuni.

## 2.2 | SVILUPPO TERRITORIALE WIN-WIN A BRIGA-GLIS



Il centro città di Briga-Glis e i villaggi limitrofi Naters, Termen / Ried-Briga

### TEMATICHE E RISULTATI

Il Comune di Briga-Glis dispone di riserve di terreni edificabili troppo grandi, che superano ampiamente il fabbisogno stimato per i prossimi 15 anni. Sulla base della revisione della legge federale sulla pianificazione del territorio e del nuovo piano direttore cantonale, nel quadro della prossima revisione dell'ordinamento del territorio il Comune di Briga-Glis dovrà dichiarare il suo comprensorio insediativo in funzione del fabbisogno e dovrà quindi ridurre le zone edificabili.

Il Municipio di Briga-Glis ha individuato questa sfida per tempo e, in collaborazione con esperti esterni, ha elaborato linee guida per lo sviluppo territoriale del comprensorio comunale come strumento strategico di gestione e come base per il futuro.

L'obiettivo del progetto era raggiungere un grado di accettazione ampio per l'attuazione dello sviluppo centripeto degli insediamenti dal punto di vista politico e per le necessarie riconversioni. A questo scopo il Consiglio comunale intendeva creare una sensibilità comune per le qualità di uno sviluppo futuro. Il contributo innovativo risiede nell'approccio proattivo dell'organo esecutivo del Comune, che ha messo al centro dell'attenzione gli aspetti qualitativi dello sviluppo degli insediamenti. In questo contesto, il Comune mirava a effettuare le riconversioni in modo tale da massimizzare il valore aggiunto condiviso (ad es. miglioramento della qualità insediativa e paesaggistica e dello sfruttamento delle zone edificabili) e, al contempo, far sì che il minor numero possibile di attori ne subisca ripercussioni negative.

Nel quadro dell'elaborazione delle linee guida, gli organi esecutivi hanno affrontato attentamente le questioni legate allo sviluppo centripeto degli insediamenti e alla qualità. In questo processo sono state elaborate una visione qualitativa dello sviluppo futuro del comprensorio insediativo e una posizione comune degli organi esecutivi. Le linee guida costituiscono la base per la definizione futura del comprensorio insediativo.

Nel quadro del progetto modello sono stati sviluppati i criteri che i Comuni applicheranno nella pianificazione delle zone edificabili e, con alcuni esempi pratici, sono state effettuate procedure di riconversione concrete a livello di lotti e aree.

Le linee guida di sviluppo territoriale non sono solo una strategia di sviluppo generale. Definiscono infatti già i comprensori che andranno densificati e ristrutturati e quelli con particolari qualità paesaggistiche e ricreative da salvaguardare. Le linee guida costituiscono quindi una base importante per lo sviluppo degli insediamenti e per l'identificazione dei comprensori adatti alla densificazione, al non azzonamento o alla riconversione. Il Consiglio comunale dispone inoltre di una base comune per esprimersi e posizionarsi chiaramente in merito a progetti concreti.

## CONOSCENZE ACQUISITE

Per attuare le prescrizioni qualitative del Cantone è necessario che a livello comunale si discutano le questioni legate alla qualità specifiche del luogo. Inoltre, dal punto di vista del metodo, potrebbe essere un valido aiuto disporre di uno strumento di supporto cantonale o regionale.

L'elaborazione delle linee guida è una buona occasione per sensibilizzare gli organi esecutivi di un Comune in merito alle esigenze dello sviluppo centripeto degli insediamenti. L'obiettivo di questo processo è trovare una posizione comune degli organi esecutivi per integrarla nelle linee guida di sviluppo territoriale che approfondiscano l'aspetto delle qualità edilizie del luogo in modo equilibrato, tenendo conto delle specificità. Le linee guida di sviluppo territoriale permettono di presentare ai vari attori coinvolti una visione chiara e globale dei lavori previsti e le conseguenze che avranno sulle singole aree. Ciò favorisce la trasparenza e un maggiore grado di accettazione.

Prima di avviare la discussione e il confronto con la popolazione, è necessario che gli organi esecutivi comunali pervengano a una posizione chiara comune. Questi ultimi devono riconoscere la necessità di intervento ed essere convinti della validità delle soluzioni da adottare. Altrimenti si corre il rischio che l'approccio globale ceda alla pressione degli interessi dei singoli.

A seconda della situazione, può essere sensato fare in modo che il processo partecipativo abbia inizio unicamente nelle aree concrete e con i diretti interessati. A questo livello si riesce tendenzialmente meglio a capire quali sono le esigenze concrete rispetto a quando ci si pone nell'ottica del Comune nel suo insieme.

## 2.3 | PARTECIPAZIONE ATTIVA DELLA POPOLAZIONE ALLO SVILUPPO DEGLI INSEDIAMENTI A VAL-DE-RUZ



Veduta dal Mont Racine su Val-de-Ruz, l'ormai vasto Comune risultante da una fusione  
Copyright: Projektträger Modellvorhaben Val-de-Ruz

### TEMATICHE E RISULTATI

Il Comune di Val-de-Ruz, formatosi dalla fusione di 15 Comuni rurali, nasce nel 2013. La fusione è stata accompagnata sin dall'inizio da un processo partecipativo, con il coinvolgimento della popolazione. Questo processo è stato portato avanti anche dopo la fusione per definire le basi per lo sviluppo del nuovo Comune durante il primo periodo di legislatura.

Il Comune di Val-de-Ruz ha deciso di prolungare il processo partecipativo anche per l'elaborazione del piano direttore comunale. L'organizzazione regionale «Réseau urbain neuchâtelois» (RUN) ha aiutato il Comune a definire, realizzare, coordinare e dirigere il processo di partecipazione.

L'obiettivo era raggruppare i 15 piani direttori comunali esistenti in uno solo e definire una visione comune per lo sviluppo territoriale futuro di Val-de-Ruz. Nel quadro del progetto, il Comune si è prefisso di strutturare il Piano direttore comunale nell'ottica dello sviluppo centripeto degli insediamenti. È stato previsto il coinvolgimento della popolazione in tutte le fasi di elaborazione: dai lavori di preparazione fino al trattamento dei ricorsi e all'attuazione. La partecipazione della popolazione è stata organizzata attraverso la creazione di reti di scambio fra attori coinvolti.

Attraverso questo processo partecipativo esteso il Comune ha voluto arricchire la propria pianificazione con le opinioni della popolazione. Al contempo mirava a rendere gli abitanti più attenti alle sfide poste dallo sviluppo centripeto degli insediamenti e a migliorare il loro grado di accettazione della pianificazione comunale.

Il contributo innovativo risiede nell'obiettivo di creare una cultura della partecipazione e nella volontà di coinvolgere fortemente la popolazione in tutte le fasi di pianificazione.

Sono frutto del progetto modello un'analisi con ampie basi del Comune come pure un progetto territoriale. Nei lavori sono stati affrontati anche temi sensibili come ad esempio la riduzione delle zone edificabili o una maggiore concentrazione delle zone di sviluppo.

I contenuti sono stati integrati in un piano direttore comunale. Tale strumento non è prescritto obbligatoriamente dal diritto cantonale. Il Comune è tuttavia convinto della necessità di fissare la propria visione di sviluppo a lungo termine in un documento vincolante, il quale funge da riferimento per l'elaborazione degli altri strumenti della pianificazione di utilizzazione comunale. Inoltre, poiché il piano direttore poggia su solide fondamenta, fornisce anche una base valida per la risoluzione di conflitti.

Con il processo partecipativo si è riusciti a sensibilizzare la popolazione per i temi inerente la pianificazione territoriale in generale e, in particolare, per lo sviluppo centripeto. L'approccio partecipativo è stato ampliato anche ad altri ambiti politici, come ad esempio l'organizzazione delle scuole. Questo processo ha inoltre contribuito a intensificare la collaborazione tra le varie unità amministrative del Comune e con i partner esterni.

Il Consiglio comunale, sulla spinta dei successi raggiunti finora con la partecipazione, ha deciso di rendere la cultura della «co-citoyenneté» un elemento stabile nella politica e un tratto distintivo del nuovo Comune. L'accordo stabilito nel settembre 2016 tra il Comune di Val-de-Ruz, il Cantone e il Réseau urbain neuchâtelois per lo sviluppo di un'«ecoregione» definisce la partecipazione della popolazione come pilastro importante per il raggiungimento di tale fine e quale fattore di successo del marketing regionale.

## CONOSCENZE ACQUISITE

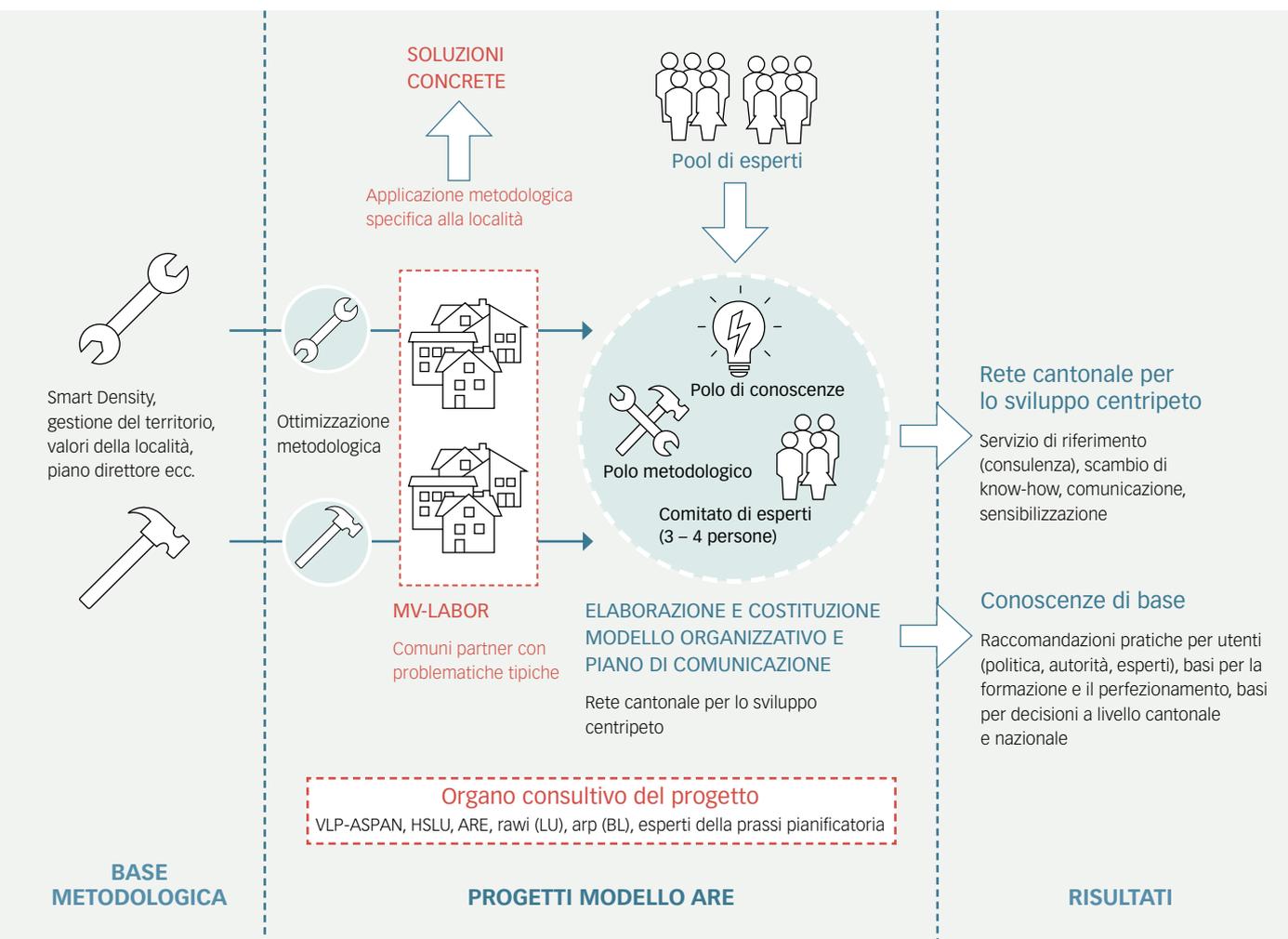
La partecipazione è importante per lo sviluppo di una visione comune. La cerchia coinvolta in tale processo è stata organizzata nel modo più aperto e ampio possibile, al fine di evitare un'eccessiva dominanza di singoli rappresentanti di interessi.

Il presupposto per una partecipazione ampia è la convinzione da parte degli organi esecutivi circa l'importanza di tale processo e dell'obiettivo dello sviluppo centripeto. È inoltre un vantaggio se nel Comune esiste già una cultura della partecipazione.

Alla popolazione bisogna spiegare nel modo più concreto possibile quali sono i vantaggi dello sviluppo centripeto degli insediamenti. La comunicazione va quindi strutturata secondo tale logica. Il messaggio centrale deve essere «valorizzare il paesaggio» invece di «ridurre le zone edificabili».

Assieme alla popolazione è possibile sviluppare situazioni vantaggiose per tutte le parti coinvolte. Grazie all'elaborazione comune di una visione globale sotto forma di un piano direttore comunale, i singoli vantaggi e svantaggi possono essere contestualizzati nell'ottica del Comune nel suo insieme. Si gettano così anche le basi per elaborare proposte concrete in merito ai cambiamenti di destinazione assieme alla popolazione.

## 2.4 | RETE PER UN'ATTUAZIONE COOPERATIVA DELLA DENSIFICAZIONE (LU, BL)



Creazione di una rete e lavoro di laboratorio in loco, Copyright: Ulrike Sturm, HSLU

### TEMATICHE E RISULTATI

Per il trasferimento delle riserve di utilizzazione, i Comuni si trovano confrontati a ostacoli complessi. I proprietari fondiari, ad esempio, hanno interessi molto diversi tra di loro. Il progetto modello è incentrato sulla creazione di una rete cooperativa che permette di incoraggiare i proprietari fondiari a realizzare strategie di sviluppo centripeto degli insediamenti. L'obiettivo è liberare dei terreni liberi situati in comprensori con importanti potenzialità di sviluppo.

I responsabili del progetto sono i dipartimenti di tecnica e architettura, lavoro sociale ed economia della Scuola universitaria professionale lucernese, in collaborazione con il Cantone di Lucerna. Attraverso l'esame di una serie di casi, i responsabili hanno accompagnato otto Comuni nei Cantoni di Lucerna e Basilea-Campagna. I processi di cooperazione sono stati testati nell'ambito dello sviluppo dei nuclei di quattro Comuni rurali come pure per lo sviluppo di quartieri abitativi o a funzione mista in tre Comuni di agglomerato e in un Comune periurbano.

L'obiettivo del progetto modello è definire delle raccomandazioni su come agire partendo dalle esperienze dei casi esaminati e generalizzarle a dei casi più classici (ad es. «sviluppo dei nuclei») e individuare i fattori che favoriscono la risoluzione di conflitti e lo sblocco del potenziale di aree e quartieri. Il contributo innovativo è dato dalla collaborazione interdisciplinare di specialisti degli ambiti sviluppo territoriale e lavoro sociale come pure dall'organizzazione del processo con i proprietari fondiari e i Comuni.

Nel quadro dell'esame dei casi, la Scuola lucernese ha sviluppato un metodo per i processi cooperativi di sviluppo centripeto degli insediamenti, mettendo in primo piano ciò che è specifico del luogo attraverso l'inclusione del sapere locale e degli attori coinvolti. Sono stati posti al centro dell'attenzione i proprietari nel loro ruolo decisionale determinante. Per dirigere i processi si è applicato un approccio interdisciplinare: oltre a progettisti specializzati, sono stati coinvolti professionisti del lavoro sociale competenti nell'ambito degli sviluppi e dei processi socio-territoriali.

Grazie al coinvolgimento dei proprietari interessati tramite il partenariato e la cooperazione, si sono potuti risolvere i conflitti e sbloccare il potenziale di sviluppo di aree e quartieri. Si è riusciti a sensibilizzare le autorità comunali sull'importanza di assumersi un nuovo ruolo direttivo e posizionarsi dal punto di vista politico e tecnico ai fini della densificazione, in particolare nei luoghi d'importanza strategica.

Un elemento chiave del metodo sviluppato è la collaborazione interdisciplinare tra sviluppo territoriale e questioni sociali. In una prima tappa i professionisti del lavoro sociale interpellano i proprietari fondiari. In seguito, i progettisti elaborano delle proposte in diverse varianti, basate sulla fusione tra sapere locale e sapere specialistico. Nel quadro di una serie di workshop senza esito prestabilito, i Comuni, i proprietari e i progettisti collaborano all'ulteriore sviluppo delle proposte e consolidano i risultati. In tutto il processo è stata data molta importanza alle questioni legate alla comunicazione e alla rappresentazione (ad es. con presentazioni in stile divulgativo volte a fornire stimoli o con sintesi generali). Grazie alle esperienze acquisite con i casi esaminati, è stato possibile formulare raccomandazioni e individuare i fattori di successo per lo sviluppo di regioni in cooperazione.

## CONOSCENZE ACQUISITE

In zone caratterizzate da una struttura proprietaria complessa e il cui sviluppo è di elevato interesse pubblico, vale la pena investire fortemente in una partecipazione oculata dei proprietari. Ciò permette di ridurre i timori e lo scetticismo. Il loro sapere può inoltre essere integrato nel lavoro di progettazione. Si può così arrivare a soddisfare sia gli interessi pubblici che le esigenze dei proprietari, individuare i punti conflittuali e sbloccare il potenziale di sviluppo.

Nel quadro di tale procedura di partecipazione, gli interessi dei proprietari coinvolti vanno chiariti in un dialogo bilaterale. Questo dialogo deve essere guidato da una persona neutrale, che non sia cioè un rappresentante comunale o un progettista. Ciò consente di far emergere le esigenze effettive, senza l'interferenza di eventuali rapporti già compromessi o di un'idea precisa di sviluppo, già concepita in precedenza dagli esperti.

Il dialogo con i proprietari deve essere impostato con una struttura libera, che non abbia un fine prestabilito. Si tratterà ad esempio di lavorare con rappresentazioni schematiche, invece di ricorrere a piani perfetti.

Nella discussione tra i proprietari, le autorità comunali e gli specialisti non devono vigere gerarchie. Per questo motivo è ad esempio necessario rendere il più comprensibili possibile le presentazioni o altri interventi con l'aiuto di una persona esterna.

Oltre a specialisti della pianificazione territoriale, il coinvolgimento di esperti del lavoro sociale, competenti in materia di sviluppi e processi socio-territoriali, costituisce un fattore di successo. Vengono accettati come presenza neutrale dai proprietari e possono fornire un contributo valido per una comunicazione chiara tra le parti.

## 2.5 | INTEGRAZIONE URBANA DELLE ZONE INDUSTRIALI E ARTIGIANALI NELLA REGIONE DI MORGES



La zona sud di Lonay riunisce diverse attività secondarie in prossimità di alcune infrastrutture.

### TEMATICHE E RISULTATI

Con i suoi 11 Comuni membri, la regione di Morges deve affrontare la sfida di densificare e riqualificare le sue zone artigianali, derivate dal suo passato industriale. Una volta si trovavano in periferia, ma con l'espansione urbana si trovano nel nucleo dell'agglomerato. Per questa ragione diventa sempre più interessante la possibilità di farne un uso abitativo denso, per incrementare i profitti. La regione di Morges fa parte del programma d'agglomerato Losanna-Morges (PALM). Tale programma persegue gli obiettivi della pluralità delle utilizzazioni, della densificazione e della riqualifica urbana. I Comuni temono tuttavia che questi obiettivi possano andare a soppiantare l'uso commerciale del territorio e ledere l'economia della regione.

La responsabile del progetto è la regione di Morges. Collabora con l'associazione l'«Association régionale Cossonay, Aubonne, Morges» (ARCAM) e con i Dipartimenti per lo sviluppo territoriale e la promozione economica del Cantone di Vaud.

L'obiettivo del progetto era effettuare un'analisi volta a capire come combinare il mantenimento di una superficie adeguata di zona artigianale con i requisiti di maggiore densificazione e pluralità delle utilizzazioni stabiliti dal PALM. Con il progetto si vogliono sviluppare aiuti decisionali e strumenti di lavoro per la densificazione come pure per l'ulteriore sviluppo e il miglioramento della qualità urbana delle zone artigianali.

In quest'ottica si sono esaminate, sia a livello della regione, che rispetto alle singole zone artigianali, le esigenze delle imprese locali e le opzioni possibili per renderle concordi agli obiettivi strategici della regione e del PALM.

L'analisi è stata effettuata in stretta collaborazione con le imprese attraverso un sondaggio online svolto dalla regione, la quale ha poi organizzato in aggiunta dei colloqui bilaterali con un campione di imprese. In tal modo è stato possibile mettere in relazione le esigenze delle imprese agli obiettivi delle autorità di pianificazione. Applicando questa procedura, con il progetto modello si è ideato un approccio innovativo di governance tra economia e pianificazione territoriale.

Nel quadro del processo partecipativo, in tutta la regione sono state contattate circa 500 imprese, il 27 per cento delle quali ha completato il sondaggio. In singole aree si è raggiunta anche una quota del 70 per cento. Il riscontro dell'iniziativa presso le imprese è stato molto positivo.

I risultati sono stati riassunti in una mappa di sintesi che illustra dove si trovano i punti di convergenza e le incompatibilità tra le intenzioni delle imprese e gli obiettivi di sviluppo dei Comuni e della regione. Per completare l'indagine, con un'analisi della situazione sono stati rilevati dati sulla qualità degli insediamenti, sul potenziale di densificazione secondo il regolamento edilizio vigente come pure sui parametri età, uso, superficie e struttura proprietaria degli edifici. I risultati sono stati sintetizzati in schede informative, che servono a individuare le ubicazioni adatte per le imprese dal punto di vista della pianificazione territoriale a lungo termine. Le schede sono state messe a disposizione dei Comuni.

Sulla base dell'analisi, la regione ha definito una strategia d'intervento e ha avviato pianificazioni test in singole aree. Lo scopo di tali pianificazioni era l'elaborazione di una guida per lo sviluppo delle zone artigianali all'interno dell'agglomerato. Le pianificazioni test sono state svolte con un approccio partecipativo: oltre a specialisti del campo dell'architettura come pure della pianificazione del territorio e dei trasporti, sono stati coinvolti rappresentanti dei Comuni, investitori e sviluppatori immobiliari.

Nelle prossime tappe, la regione di Morges vuole applicare i principi dell'ecologia industriale, al fine di integrare meglio le zone artigianali nello spazio urbano dell'agglomerato. L'ecologia industriale persegue uno sviluppo delle zone artigianali incentrato sull'uso parsimonioso del suolo e sul rispetto dell'ambiente, ad esempio attraverso la condivisione delle superfici adibite alla logistica, dei servizi e dei veicoli tra pendolari come pure la creazione di tetti verdi ecc.

## CONOSCENZE ACQUISITE

Gli aspetti economici della densificazione devono essere presi in considerazione sin dall'inizio. Un'indagine presso le imprese nelle zone industriali e artigianali permette di far emergere le loro intenzioni di sviluppo futuro e di farle combaciare con lo sviluppo regionale desiderato. Il metodo del sondaggio e dei contatti bilaterali risulta più efficace rispetto all'interpretazione di dati statistici, poiché le esigenze delle imprese non possono essere convertite in una forma standardizzata.

Nelle zone artigianali, il processo di densificazione presenta vari ostacoli. In particolare, il fatto che tendenzialmente ogni impresa progetta individualmente i propri impianti rende più difficile un uso densificato degli spazi. È quindi essenziale che i Comuni raggiungano un maggiore influsso nello sviluppo delle zone artigianali, ad esempio attraverso una politica del suolo attiva.

La qualità urbana delle zone artigianali non può essere valutata con i parametri che si applicano per altre aree. Una maggiore pluralità delle utilizzazioni può incrementare la qualità urbana, ma presenta anche le sue difficoltà.

Sin dall'inizio come pure durante l'intero processo, è necessario un lavoro di persuasione presso gli organi esecutivi dei Comuni. Devono essere sensibilizzati per le nuove esigenze connesse alla densificazione.

Per argomentare e convincere tutte le parti coinvolte, è utile disporre di buoni esempi. A questo proposito, può servire il confronto di pianificazioni con situazioni di partenza simili, ma un esito diverso dal punto di vista del grado di riuscita. Un'altra opzione è effettuare pianificazioni test in segmenti di aree selezionate.

La regione può assumere compiti importanti come intermediaria tra i Comuni e le imprese. Può garantire una visione d'insieme e sviluppare un metodo unitario per la regione.

## 2.6 | MIGLIORARE L'UTILIZZO DELLE ABITAZIONI SECONDARIE NEL BELLINZONESE E VALLI



Nucleo di Calpiogna, frazione di Faido

### TEMATICHE E RISULTATI

I distretti Leventina e Blenio sono situati in una regione di montagna nel Ticino settentrionale. In questa regione, molti edifici sono troppo vecchi, non sufficientemente sfruttati e spesso nemmeno affittati; si tratta inoltre di abitazioni secondarie. Per incentivare ulteriormente il turismo, manca un'offerta sufficiente di alberghi e abitazioni secondarie.

Nel progetto modello sono stati coinvolti vari attori: l'Ente regionale per lo sviluppo del Bellinzonese e Valli, con la collaborazione dei Comuni, il Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB) e la Società svizzera di credito alberghiero (SCA).

L'obiettivo del progetto modello era l'attivazione del potenziale esistente legato alle abitazioni secondarie, ovvero l'affitto di queste ultime a turisti. La regione si è basata sulle esigenze dei proprietari, per poter offrire loro condizioni quadro ottimali. In aggiunta, la regione ha coinvolto gli attori del settore alberghiero e di quello turistico. Il contributo innovativo è dato da un approccio ampio, volto a sfruttare più intensamente il patrimonio edilizio esistente e sottoutilizzato attraverso una migliore cooperazione degli attori interessati. Incrementando il numero di abitazioni esistenti affittate a turisti, il progetto sostiene lo sviluppo del turismo e contribuisce a risolvere il problema delle abitazioni secondarie.

Come base, è stato allestito un inventario delle abitazioni secondarie, con un'illustrazione cartografica. È stato completato con le infrastrutture turistiche e un elenco di attori del settore.

Un ampio sondaggio presso i proprietari delle abitazioni come pure vari workshop hanno permesso di conoscere le loro esigenze e capire quali incentivi potrebbero spingerli ad affittare le loro proprietà. 1 700 dei 3 300 attori contattati hanno risposto al sondaggio. 300 proprietari si sono detti disposti ad affittare le loro abitazioni, di cui 170 addirittura durante tutto l'anno.

Grazie al sondaggio la regione ha appreso di quale tipo di sostegno necessitano i proprietari per l'affitto delle loro abitazioni, ad esempio negli ambiti marketing, contatto con i turisti ospitati, pulizia e manutenzione dei locali come pure amministrazione.

Si è rinunciato a creare un'apposita organizzazione per il marketing e l'affitto, poiché si è potuto fare appoggio sugli attori e sulle strutture esistenti.

#### **CONOSCENZE ACQUISITE**

È possibile elaborare misure concrete per un migliore sfruttamento del potenziale inutilizzato solamente se gli interessi e le esigenze dei proprietari sono noti.

Oltre ai proprietari, è necessario coinvolgere sin dall'inizio i Comuni, la regione e il Cantone. Per quanto riguarda i Comuni, è prioritario sensibilizzarli in merito al valore aggiunto che offre un migliore sfruttamento del potenziale inutilizzato, affinché siano disposti a sostenere pienamente la fase di attuazione.

Per affittare case di vacanza, i proprietari hanno bisogno di un sostegno negli ambiti affitto e marketing. Inoltre, devono poter fare appoggio sulla cooperazione dei Comuni, per semplificare le procedure di autorizzazione per lavori di risanamento e nuove costruzioni.

## 2.7 | AREALPLUS – PER UNA PIANIFICAZIONE ORIENTATA ALL'ECONOMIA NELLA SVIZZERA ORIENTALE



Il progetto arealplus fornisce risposte alle domande relative allo sviluppo delle aree di interesse pubblico.  
Copyright: Björn Scheppeler, ZHAW

### TEMATICHE E RISULTATI

Con il progetto si vuole ottenere una maggiore considerazione di questioni legate alla redditività e alle esigenze del mercato nella pianificazione territoriale. Lo scopo è che i Cantoni, le regioni e i Comuni siano in grado, con l'ausilio di strumenti informatici, di valutare il potenziale economico di progetti di densificazione già nelle prime fasi di pianificazione. Si vogliono così favorire decisioni di pianificazione che soddisfino sia le esigenze del mercato, sia quelle del Comune.

L'ente promotore del progetto è stato l'Ufficio per l'economia e il lavoro («Amt für Wirtschaft und Arbeit») del Cantone di San Gallo, mentre l'Istituto di informatica di gestione dell'Università di scienze applicate di Zurigo (ZHAW) ne era il responsabile. Al progetto hanno collaborato vari Cantoni, Comuni e imprese, principalmente della Svizzera orientale. Nella Svizzera orientale e nel Cantone di Svitto sono stati testati vari esempi di applicazione.

Un obiettivo era lo sviluppo di modelli e di un'applicazione informatica, che permettano ai progettisti e alle autorità competenti di valutare la fattibilità di diverse varianti di un progetto di densificazione dal punto di vista economico. Un secondo obiettivo era verificare la validità dei modelli e dell'applicazione informatica nella realtà, per poi migliorarli. In una parte del progetto si è inoltre cercato di comprendere meglio le esigenze delle imprese in materia di ubicazione e immobili. Il contributo innovativo risiede nell'introduzione della prospettiva dell'economia nella pianificazione territoriale, in particolare di questioni legate alla fattibilità della densificazione in termini economici.

L'applicazione informatica «arealplus» consente di effettuare una valutazione approfondita della redditività dello sviluppo di determinate aree, tenendo in considerazione i costi di costruzione, i ricavi e il rendimento attesi come pure i costi dell'infrastruttura tecnica (strade, condotte ecc.). I costi delle infrastrutture sociali, gli introiti fiscali e altri fattori non monetari (aspetti ecologici) non sono per ora stati inclusi. Lo strumento non può quindi ancora analizzare tutti gli aspetti necessari della densificazione. Nella parte del progetto dedicata alle esigenze dell'utenza, si sono potuti identificare nove gruppi di utenti, che hanno esigenze simili in merito al sito e agli immobili. Sono stati sintetizzati in schede informative. Nel quadro del progetto modello, la rete dei responsabili è stata ampliata e si è così creata una buona base per lo sviluppo futuro dello strumento.

#### **CONOSCENZE ACQUISITE**

Se si prende in considerazione la fattibilità economica nella progettazione il più presto possibile, sarà più facile conciliare gli aspetti economici con le esigenze sociali e territoriali dello sviluppo centripeto degli insediamenti. Si possono così ridurre anche i costi della procedura di pianificazione. Nei bandi di concorso, ad esempio, si può restringere il campo delle soluzioni possibili sin dall'inizio, prescrivendo co-utilizzazioni efficienti dal punto di vista economico.

Il valore aggiunto di progetti di sviluppo centripeto viene spesso sottovalutato dalle autorità. Se il Comune dispone di conoscenze sempre più precise circa il rendimento atteso e i costi della densificazione, avrà una posizione più forte nelle trattative con gli investitori, poiché potrà valutare meglio l'adeguatezza delle loro richieste (ad es. a partire da quale grado di densificazione un progetto è redditizio) e avanzare, a seconda della situazione, proposte economicamente valide per il miglioramento delle qualità del territorio (ad es. realizzazione di spazi verdi).

Per utilizzare lo strumento «arealplus» sono necessarie determinate conoscenze contenutistiche e tecniche. Per questo motivo è sensato concepire l'utilizzazione di questo strumento come una prestazione della regione o del Cantone a favore dei Comuni.

### 3 | RISULTATI DEI PROGETTI MODELLO: PUNTI IN COMUNE

La situazione di partenza come pure gli obiettivi e i contenuti dei progetti modello erano molto eterogenei. Ciò nonostante, è stato possibile individuare punti in comune nei risultati delle esperienze specifiche di ogni progetto modello.

La seguente tabella offre una panoramica dei punti comuni delle conoscenze acquisite e le attribuisce al progetto che ha contribuito maggiormente ad identificarle. Le spiegazioni che seguono vengono illustrate sulla base di questi progetti modello.

Conoscenza acquisita	Binntal	Briga-Glis	Val-de-Ruz	Rete	Regione di Morges	Bellinzonese / Valli	arealplus
Discussione sulla qualità a completamento dei criteri quantitativi	X	X	X		X		
Gli organi esecutivi dei Comuni devono assumere un ruolo gestionale proattivo	X	X	X	X	X	X	X
La partecipazione dev'essere adattata alla situazione	X	X	X	X	X	X	
Sviluppare un linguaggio comune			X	X			X
Conoscere gli interessi e le esigenze delle parti coinvolte		X	X	X	X	X	X
Prendere in considerazione la fattibilità economica				X	X	X	X
Rafforzare il ruolo della regione nella realizzazione dello sviluppo centripeto degli insediamenti	X		X		X	X	X

## DISCUSSIONE SULLA QUALITÀ DEL TERRITORIO A COMPLETAMENTO DEI CRITERI QUANTITATIVI

Nei loro piani direttori, i Cantoni stabiliscono prescrizioni di ordine quantitativo per il dimensionamento delle zone edificabili (ad es. entità delle riconversioni o possibili aggiornamenti, potenziale quantitativo di sviluppo del patrimonio esistente ecc.). Ciò costituisce un presupposto centrale per la densificazione. Per l'attuazione di queste prescrizioni a livello comunale, è essenziale l'aggiunta di riflessioni a carattere qualitativo. Tali riflessioni devono essere esaustive e orientate allo sviluppo sostenibile e devono considerare le esigenze degli attori rispetto alla qualità. Per convincere la popolazione dei vantaggi dello sviluppo centripeto degli insediamenti, è indispensabile salvaguardare o migliorare le qualità locali esistenti. Il capitolo 4.2 approfondisce l'aspetto della qualità quale fattore di successo della densificazione.

Nella discussione sulla qualità dello spazio urbano vanno messe in primo piano le domande seguenti: **quali sono le**

**qualità specifiche del luogo che caratterizzano un'area, un quartiere, un Comune o una regione? Quali qualità devono essere salvaguardate e quali sviluppate o migliorate? Dove può contribuire uno sviluppo futuro a migliorare tali qualità o a eliminare deficit esistenti? Quali condizioni devono essere soddisfatte?**

A seconda della situazione di partenza, del tipo di utilizzazione e dei parametri, sorgono poi ancora altri interrogativi (ad es. zona artigianale o abitativa; Comune, quartiere o area; centro storico o area periferica).

Spesso i Comuni faticano a implementare questa tappa importante in maniera mirata. Capita allora che si sottraggano a tale compito oppure lo affrontino troppo tardi. Occorrono quindi delle guide a un livello superiore (ad es. Cantone o regione) che propongano un modo di procedere, semplice e mirato, per implementare le prescrizioni quantitative in una riflessione qualitativa.

## CASI ESAMINATI

- Nel **Binntal** il potenziale e la qualità del patrimonio edilizio e del paesaggio di ogni Comune sono stati valutati con una griglia di analisi unitaria e in seguito discussi con gli organi esecutivi del Comune. In questo modo è stato possibile accrescere progressivamente la sensibilità nei confronti della qualità specifiche del luogo a livello politico.
- La visione territoriale di **Briga-Glis** propone sei strategie orientate alla qualità per il paesaggio, la città e il traffico (ad es. il paesaggio struttura la città, la differenziazione degli spazi urbani o riconquistare gli assi urbani di Briga-Glis). Inoltre, la visione territoriale indica dove è necessario uno sviluppo centripeto della città, dove va salvaguardata la qualità e dove si possono sviluppare nuovi quartieri. Per sei aree di sviluppo sono definite anche modalità per sviluppare o migliorare le qualità esistenti.
- Il Comune di **Val-de-Ruz** si è servito di un ampio processo partecipativo per discutere la questione della qualità degli insediamenti e del paesaggio locale con la popolazione e sensibilizzare quest'ultima in merito al suo valore.
- La regione di **Morges** si è occupata, tra le altre cose, di trovare un modo per integrare meglio le zone artigianali nello spazio urbano. Nel quadro di pianificazioni test in aree selezionate, si esamina come migliorare la pluralità delle utilizzazioni e lo sviluppo delle zone artigianali, tenendo conto delle intenzioni delle imprese.

### GLI ORGANI ESECUTIVI DEI COMUNI DEVONO ASSUMERE UN RUOLO GESTIONALE PROATTIVO

Nel processo di sviluppo centripeto degli insediamenti, gli organi esecutivi dei Comuni si trovano ad assumere un ruolo gestionale centrale. Per farlo in modo convincente e con successo nei confronti della popolazione, dei proprietari e degli investitori, devono elaborare tempestivamente una posizione consolidata sullo sviluppo centripeto attraverso un processo comune. Devono adoperarsi al fine di ottenere le risorse necessarie in termini di personale e finanziamento.

Gli interrogativi principali sono i seguenti: perché è necessario lo sviluppo centripeto degli insediamenti? Quali vantaggi concreti ne derivano per il Comune? Quali sono i rischi e come si possono affrontare? Quali sono le zone e le aree nelle quali conviene investire i propri sforzi? Qual è il ruolo e la posizione degli attori coinvolti? Come deve essere strutturato concretamente il processo, affinché abbia successo? Quali risorse sono necessarie?

### CASI ESAMINATI

- Nel **Binntal** è stata effettuata una valutazione globale degli insediamenti assieme agli organi esecutivi per ogni Comune ed è stata elaborata una carta di sintesi applicando un metodo unitario. Entrambe sono state rese vincolanti sotto forma di un piano direttore regionale. Si dispone così di uno strumento di gestione per dirigere lo sviluppo futuro in termini qualitativi.
- Di propria iniziativa e in collaborazione con i servizi competenti dell'Amministrazione, il Municipio di **Briga-Glis** ha elaborato una visione territoriale e ha adottato questa visione come strumento vincolante per le autorità. Essa costituisce la base per la comunicazione con la popolazione, accompagna lo sviluppo delle aree e la valutazione dei progetti di costruzione.
- Il Consiglio comunale di **Val-de-Ruz** era presente durante tutto il processo partecipativo finalizzato all'elaborazione del piano direttore comunale e ha potuto dirigere il processo grazie al sostegno tecnico della regione.
- Nel progetto **Rete**, il Comune mette in moto il processo di sviluppo in maniera proattiva: la decisione di principio di avviare una procedura di partecipazione senza esito prestabilito con i proprietari fondiari necessita della ferma convinzione degli organi esecutivi comunali. Le interviste e i workshop effettuati con i proprietari creano i presupposti per portare avanti lo sviluppo in modo partecipativo.
- La regione di **Morges** ha discusso le modalità di sfruttamento future delle zone industriali e artigianali con gli organi esecutivi comunali. La base per tale discussione era data dai risultati delle analisi della situazione come pure dalle pianificazioni test. Si è potuto così arrivare a una presa di coscienza in merito al ruolo attivo che devono assumere gli organi esecutivi.
- Nella regione **Bellinzonese / Valli**, un sondaggio presso i proprietari di case di vacanza ha dato l'impulso per discutere con le autorità comunali i vantaggi di uno sfruttamento più intensivo delle abitazioni secondarie inutilizzate.
- L'impiego di supporti decisionali come **«arealplus»** forniscono informazioni importanti alle autorità comunali su aspetti come la fattibilità economica, affinché possano assumere il loro ruolo gestionale senza una subordinazione rispetto agli interessi degli investitori.

## LA PARTECIPAZIONE DEV'ESSERE ADATTATA ALLA SITUAZIONE

Una partecipazione adattata alle esigenze e orientata agli obiettivi costituisce un fattore di successo importante per accrescere il grado di accettazione dello sviluppo centripeto degli insediamenti. A tale proposito, non esiste una formula consolidata per trovare il momento giusto e la struttura ideale di una procedura di partecipazione riuscita.

La struttura idonea dipende da vari fattori: **gli organi esecutivi del Comune possono fare appoggio su una posizione consolidata in merito allo sviluppo centripeto? Quali sono gli interrogativi centrali che sorgono nel caso concreto? Sono necessari dezonamenti e nuove ripartizioni o si tratta principalmente di ottimizzare lo sfruttamento del patrimonio esistente? Esiste già una cultura partecipativa? Devono es-**

**sere coinvolti più gruppi di attori o vi è soltanto un singolo gruppo di interessati? Si devono fare i conti con gruppi di attori che si impongono in modo particolarmente dominante?**

Il livello della pianificazione è importante per definire gli obiettivi e la struttura del processo partecipativo: **la discussione concerne la regione, il Comune, un quartiere o un'area specifica?** A livello regionale l'attenzione è rivolta alla discussione con i Comuni. Con la popolazione possono invece essere discussi più che altro i principi e le priorità generali dello sviluppo centripeto. La cerchia dei partecipanti può essere strutturata in modo ampio e libero. Per le pianificazioni a livelli inferiori, spetta poi ai diretti interessati affrontare le questioni legate alla realizzazione concreta e trovare soluzioni condivise.

## CASI ESAMINATI

- Sia nel **Binntal** che a **Briga-Glis** i responsabili di progetto sono giunti alla conclusione che, nella prima tappa, gli organi esecutivi comunali devono elaborare una posizione chiara, prima di coinvolgere la popolazione. A Briga-Glis la partecipazione si svolge nel quadro degli effettivi lavori di sviluppo delle aree. Nel Binntal è prevista invece all'interno della procedura legata al piano direttore.
- Il Comune di **Val-de-Ruz** persegue una partecipazione ampia della popolazione sull'arco dell'intero processo di pianificazione. Il presupposto per il successo di tale approccio era dato dal fatto che già durante la fusione dei 15 Comuni era stata creata una cultura della partecipazione. È stato quindi possibile discutere anche aspetti delicati, che si ripercuotono negativamente su una parte, mentre ne trae vantaggio un'altra (ad es. la concentrazione delle utilizzazioni).
- Il progetto **Rete** ha coinvolto in modo mirato gruppi di attori selezionati negli otto Comuni pilota; in seguito si è effettuata una partecipazione più ampia nel quadro delle tappe successive. Il motivo era il fatto che, di regola, la pianificazione era bloccata a causa degli interessi divergenti dei vari attori coinvolti (Comune, proprietari ecc.). In una prima tappa, si sono quindi sondati i loro interessi con un dialogo bilaterale. Su tale base, gruppi di attori selezionati hanno elaborato assieme i piani durante vari workshop. Sui risultati è poi stata aperta una discussione più ampia, ad esempio nel quadro di procedure di partecipazione formali.
- La regione di **Morges** ha coinvolto le imprese tramite un sondaggio online, al quale ha partecipato circa il 30 per cento. Laddove necessario, ha organizzato colloqui bilaterali per approfondire singole questioni. Anche nel progetto modello Bellinzonese / Valli è stato effettuato un sondaggio per coinvolgere i proprietari di abitazioni, circa la metà dei quali ha risposto.

### SVILUPPARE UN LINGUAGGIO COMUNE

Gli specialisti, le autorità, la popolazione, i proprietari e gli investitori hanno una visione differente di cos'è lo sviluppo centripeto degli insediamenti e di qual è il suo scopo. È quindi cruciale sviluppare un linguaggio comune. Contribuiscono alla creazione di tale linguaggio sia i processi partecipativi, sia una comunicazione adeguata ai destinatari. Collaborare aumenta il grado di accettazione. La possibilità di partecipare agli sviluppi crea identificazione.

Alle parti interessate devono essere presentati gli interrogativi centrali: **perché è necessario uno sviluppo centripeto degli insediamenti? Cosa si può ottenere con tale sviluppo? Cosa ci si aspetta dallo sviluppo centripeto e cosa si vuole evitare?**

Nella comunicazione bisogna dare peso ai vantaggi concreti dello sviluppo centripeto degli insediamenti, ovvero la protezione delle superfici coltivate dalla dispersione degli

insediamenti, la valorizzazione del paesaggio, lo sviluppo degli insediamenti esistenti, la salvaguardia delle qualità legate all'identità locale per le generazioni future. È invece da evitare la mera elencazione di temi come «attuare la legge sulla pianificazione del territorio, ridurre le zone edificabili, costruire palazzi».

Tali questioni devono essere discusse tra le parti coinvolte senza la presenza di gerarchie. A questo scopo è necessario superare le differenze tra esperti e non esperti. Un possibile approccio consiste nel coinvolgimento mirato di esperti socio-educativi, competenti in materia di problematiche e processi di sviluppo socio-spaziali, ad esempio specialisti di animazione socioculturale, per adattare il linguaggio usato nella pianificazione ai destinatari. Può fornire un ulteriore contributo la visualizzazione. Bisogna tuttavia tenere conto del potere delle immagini: delle rappresentazioni schematiche generali sono più adatte rispetto a illustrazioni elaborate nel dettaglio.

### CASI ESAMINATI

- Il Comune di **Val-de-Ruz** ha voluto sviluppare una visione comune in merito ai vantaggi che lo sviluppo centripeto offre a tutte le parti coinvolte. Il fatto che l'attenzione sia rivolta a tutta l'area del Comune permette alle parti interessate di contestualizzare le singole decisioni in un quadro territoriale più ampio e riconoscere i vantaggi per il Comune nel suo insieme.
- I workshop effettuati con i proprietari del progetto modello **Rete** sono stati preparati oculatamente dal punto di vista comunicativo. La loro conduzione non è stata affidata ai progettisti, ma a mediatori imparziali che esaminano con un approccio critico le presentazioni dei progettisti dal punto di vista della comprensibilità. Sono state impiegate in modo mirato anche visualizzazioni, al fine di illustrare possibili soluzioni.
- Termini come rendimento, rendimento lordo e rendimento netto non sono stati usati in maniera uniforme. Il supporto decisionale **arealplus** definisce i termini utilizzati. Ciò fornisce una buona base affinché le autorità comunali e gli investitori possano sviluppare un linguaggio comune e quindi una visione condivisa.

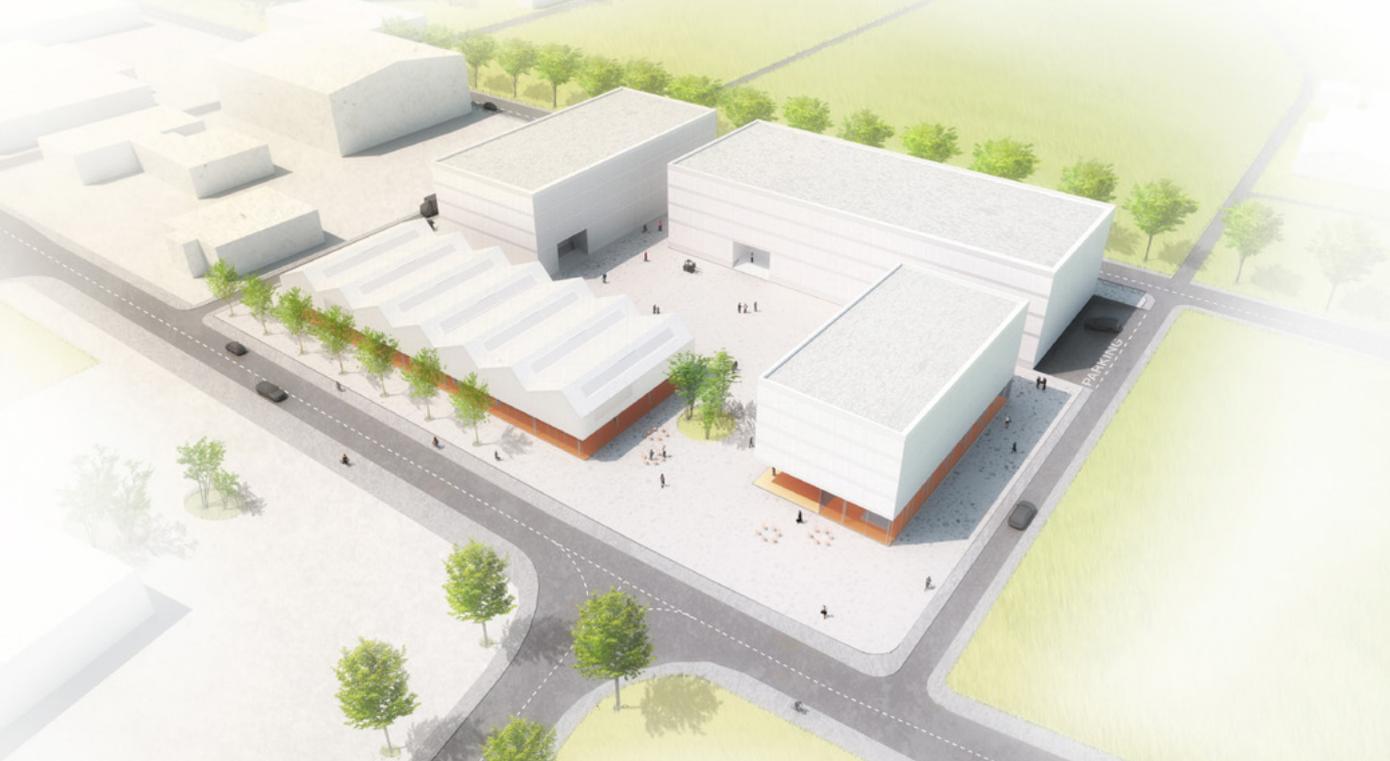
## CONOSCERE GLI INTERESSI E LE ESIGENZE DELLE PARTI COINVOLTE

Lo sviluppo centripeto degli insediamenti non dipende solo dall'offerta o dalla presenza di un determinato potenziale quantitativo. È sicuramente altrettanto determinate la domanda. La densificazione può riuscire soltanto quando il Comune conosce le intenzioni, gli interessi e le esigenze dei vari attori. In particolare i proprietari, che sono gli attori principali, hanno intenzioni molto eterogenee, influenzate da riflessioni di tipo economico, personale o affettivo.

I processi partecipativi completano il sapere degli esperti con quello locale e trovano un punto di partenza comune nell'interpretazione dei problemi. A sua volta, ciò costituisce la base per l'elaborazione di progetti che tengano conto delle specificità del luogo. Per quanto riguarda i proprietari, gli investitori e le imprese, risulta utile, come aggiunta, effettuare sondaggi e colloqui individuali. Per completare il quadro, le stime relative al rendimento basate su strumenti informatici come arealplus possono costituire un sostegno valido.

## CASI ESAMINATI

- A **Briga-Glis**, in più casi è stato possibile trovare una soluzione di pianificazione in comune a livello di quartiere e lotti, che tenga conto sia degli interessi dei proprietari, sia delle intenzioni delle linee guida di sviluppo territoriale.
- A **Val-de-Ruz** la popolazione ha potuto presentare i propri interessi e le proprie esigenze per la pianificazione comunale. Grazie a un processo partecipativo molto ampio, si è potuto tenere conto di un vasto spettro di interessi differenti.
- Nel progetto **Rete** la Scuola universitaria professione lucernese ha sviluppato un metodo per intervistare i proprietari. Sulla base di colloqui individuali, nel quadro di workshop si dà forma a una visione comune dei problemi chiave che presenta la situazione di partenza.
- La regione di **Morges** ha indagato gli interessi delle imprese situate nelle zone industriali e artigianali con un sondaggio, completato poi con colloqui bilaterali e analisi della situazione.
- Il sondaggio effettuato nella regione **Bellinzonese / Valli** è servito a raccogliere informazioni valide su chi è interessato ad affittare la propria casa di vacanza e sulle misure necessarie per superare eventuali ostacoli.
- Con il progetto **arealplus** si è voluto fare sì che le autorità (ad es. il Consiglio comunale di Uzwil) fossero in grado di stimare il rendimento atteso a beneficio degli investitori per poter discutere con questi ultimi. Ciò ha portato a una migliore comprensione del punto di vista dell'investitore e, al contempo, ha reso più forte la posizione negoziale delle autorità. Nella parte del progetto dedicata alle esigenze dell'utenza, analogamente a ciò che è stato fatto nella regione di Morges, sono stati effettuati sondaggi e colloqui con imprese orientate al commercio, al fine di comprendere meglio le loro esigenze in materia di ubicazione e immobili.



Il programma online arealplus è stato testato nella realtà con il centro industriale di alta precisione Alpenrheintal, che viene costruito nell'area Fegeren a Buchs (SG). Copyright: Markus Schmid, Sviluppo locale Dip. economia e lavoro, Cantone di San Gallo

### PRENDERE IN CONSIDERAZIONE LA FATTIBILITÀ ECONOMICA

Ogni attore ha determinate aspettative in merito allo sviluppo centripeto degli insediamenti e spera di trarne particolare beneficio. Oltre agli aspetti sociali ed ecologici, hanno quindi un influsso determinante le riflessioni legate all'economia. Il grado di densità accettabile si ripercuote anche sul rendimento di un progetto. Inoltre, i Comuni e i Cantoni devono tenere conto dei costi che lo sviluppo centripeto genera a livello infrastrutturale.

Di regola, la questione della fattibilità economica viene delegata agli investitori. Se invece il Comune sa valutare da sé quale grado di densificazione è necessario affinché un progetto sia sufficientemente redditizio, avrà argomenti più solidi per avanzare richieste concrete su questioni legate

alla struttura urbana (ad es. numero ammesso di piani degli edifici, dimensioni e configurazione degli spazi liberi ecc.). Potrà anche prevedere meglio quando dovrà intervenire con incentivi e creare i presupposti per favorire un determinato sviluppo.

Con queste informazioni i Comuni possono rafforzare la loro posizione nelle trattative con gli investitori: **qual è il grado di densità, quanti sono i piani degli edifici e quali utilizzazioni sono necessarie, affinché un determinato sviluppo risulti redditizio? Con quali incentivi si possono convincere gli investitori a investire ulteriormente nella qualità della zona circostante? Quali varianti di sviluppo generano meno costi aggiuntivi, sia singoli che ricorrenti, per l'ampliamento dell'infrastruttura tecnica a carico del Comune?**

### CASI ESAMINATI

- Nel progetto **Rete**, i colloqui bilaterali con i proprietari hanno fatto emergere aspetti come ad esempio la natura dei loro interessi economici.
- Nella regione di **Morges**, il sondaggio presso le imprese e le pianificazioni di prova in tre aree hanno fornito punti di riferimento per capire quali misure sono nell'interesse economico delle imprese, degli investitori e dei Comuni.
- Il sondaggio presso i proprietari nel **Bellinzonese / Valli** ha rivelato quali sono le condizioni necessarie affinché questi ultimi siano disposti ad affittare le loro abitazioni.
- Lo strumento informatico **arealplus** permette ai Comuni di individuare autonomamente la redditività di un determinato sviluppo, stabilendo sia il rendimento atteso per gli investitori, sia i costi per l'infrastruttura tecnica a carico del Comune.

### RAFFORZARE IL RUOLO DELLA REGIONE NELLA REALIZZAZIONE DELLO SVILUPPO CENTRIPETO DEGLI INSEDIAMENTI

I Comuni sono gli attori centrali dello sviluppo centripeto degli insediamenti, poiché devono gestire il processo. I progetti modello dimostrano che, oltre ad altri attori come i Cantoni, anche le organizzazioni regionali devono assumere un'importante funzione di sostegno. Il loro peso può essere considerevole soprattutto nei Comuni più piccoli, ma può variare anche a seconda del Cantone.

Spesso le organizzazioni regionali sono responsabili per strumenti inerenti lo sviluppo degli insediamenti (ad es. programmi d'agglomerato, piani direttori regionali). Il vantaggio di tali organizzazioni è la loro vicinanza rispetto alla

situazione e agli attori locali e, al contempo, la loro capacità di mantenere una visione d'insieme che superi i confini comunali. È proprio questa capacità, spesso trascurata dai Comuni, a risultare importante per il successo dello sviluppo centripeto degli insediamenti.

Le regioni possono incentivare lo sviluppo centripeto con varie attività: **fornire stimoli e lanciare processi; sviluppare direttive e strategie regionali; sensibilizzare le autorità comunali; sviluppare metodi adattati alle esigenze delle singole regioni; sintetizzare le conoscenze tecniche; sostenere i Comuni nell'applicazione di metodi; riunire gli attori rilevanti in un dibattito; fungere da mediatrici tra Comuni, proprietari e investitori; applicare strumenti speciali, come ad esempio arealplus; offrire una visione d'insieme.**

### CASI ESAMINATI

- Nel **Binntal** è stata l'associazione del parco paesaggistico Binntal a dare via al processo, sviluppare il metodo e sostenere i Comuni nella sua attuazione.
- A **Val-de-Ruz**, l'organizzazione «Réseau urbain neuchâtelois» ha fornito il proprio sostegno al Comune nella gestione del processo e del progetto.
- Nell'iniziativa della regione di **Morges**, è stata la regione ad avviare una discussione approfondita con gli organi esecutivi comunali in merito alle possibilità di sviluppo nelle zone artigianali, basandosi sulle analisi della situazione, sul sondaggio presso le imprese e sulle pianificazioni di prova.
- Nel **Bellinzonese / Valli**, l'Ente regionale per lo sviluppo del Bellinzonese e Valli ha organizzato il sondaggio presso i proprietari, ha riunito gli attori principali in un dibattito e ha fatto in modo che l'attuazione possa fare perno sull'offerta e sulle reti esistenti.
- Poiché hanno già acquisito esperienze pratiche con lo strumento informatico **arealplus**, saranno le organizzazioni regionali a gestirne l'applicazione, fornendo così un servizio ai Comuni.

## 4 | FATTORI CHE FAVORISCONO E OSTACOLANO LO SVILUPPO CENTRIPETO DEGLI INSEDIAMENTI

### 4.1 | ESPERIENZE PRECEDENTI

I precedenti capitoli 2 e 3 erano dedicati ai punti in comune tra le diverse conoscenze specifiche emerse dai sette progetti modello. Il capitolo 4 si occupa di integrare tali conoscenze nel contesto più ampio delle precedenti esperienze raccolte in ambito allo sviluppo centripeto degli insediamenti.

A tal proposito, un'importante fonte è rappresentata dalla bibliografia sullo sviluppo centripeto. Per il presente rapporto sono state consultate le seguenti fonti:

- «Le b.a.-ba du développement urbain durable»
- La boussole IRAP du développement vers l'intérieur
- Manuel de développement de quartier, Enseignements pratiques tirés des huit années du Programme «Projets urbains – Intégration sociale dans des zones d'habitation»

- «Comment encourager la densification des constructions dans les centres urbains?»

- 10 Aspekte der Siedlungsqualität der VLP-ASPAN

I punti principali tratti da queste fonti vengono riassunti in modo conciso nei seguenti paragrafi.

#### «LE B.A.-BA DU DÉVELOPPEMENT URBAIN DURABLE»

Per il rapporto della Conferenza tripartita sugli agglomerati CTA «L'ABC dello sviluppo sostenibile degli insediamenti» si è tenuto ampiamente conto della bibliografia esistente e, in particolare, anche dei risultati dei programmi nazionali di ricerca. Il rapporto formula nove esigenze.<sup>2</sup>

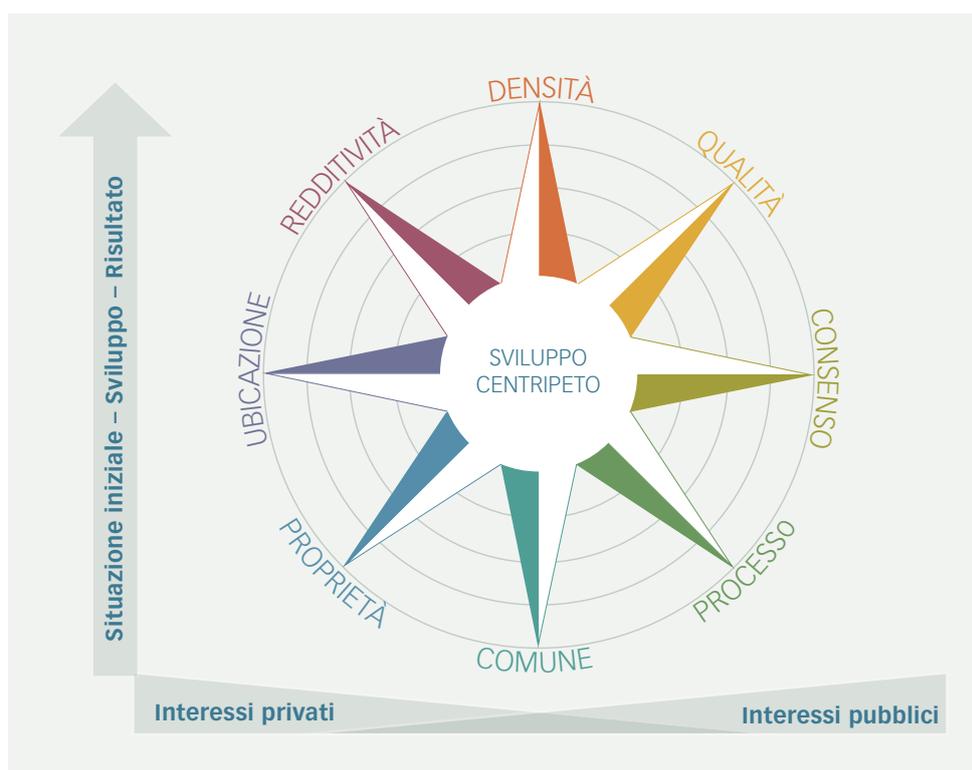
#### NOVE ESIGENZE PER UNO SVILUPPO SOSTENIBILE DEGLI INSEDIAMENTI

1. Orientare lo sviluppo centripeto degli insediamenti in modo mirato e attivo.
2. Sfruttare i potenziali urbanistici e la riqualificazione dei quartieri e dei centri.
3. Puntare a uno sviluppo dello spazio urbano oltre le frontiere comunali e cantonali.
4. Porre in primo piano l'identità e la qualità.
5. Rafforzare e ampliare il dialogo su una cultura architettonica e urbanistica.
6. Responsabilizzare le autorità pubbliche e gli attori privati.
7. Sviluppare un pensiero e un'azione globali e interdisciplinari.
8. Collaborare nell'ambito di strutture di progetto partenariali.
9. Creare competenze e risorse.

<sup>2</sup> Conférence tripartite sur les agglomérations: «Le b.a.-ba du développement urbain durable», Berne, 2014. L'ABC dello sviluppo sostenibile degli insediamenti è disponibile solo in francese o in tedesco.

### «LA BOUSSOLE IRAP DU DÉVELOPPEMENT VERS L'INTÉRIEUR»

L'istituto per lo sviluppo territoriale (IRAP) della Scuola universitaria professionale di Rapperswil si è chiesto **perché** alcuni progetti di sviluppo centripeto ottengono un successo maggiore rispetto ad altri, e quali sono i fattori chiave alla base del successo. Da queste riflessioni è nata la bussola IRAP dello sviluppo centripeto degli insediamenti che include otto fattori chiave in funzione del trascorrere del tempo e degli interessi delle autorità pubbliche e degli attori privati.<sup>3</sup>



La bussola IRAP dello sviluppo centripeto degli insediamenti

<sup>3</sup> VLP-ASPAN (éd.): La boussole IRAP du développement vers l'intérieur, Territoire & Environnement, Les dossiers du développement territorial, février 1/2017. Il documento è disponibile solo in francese o in tedesco.

#### «MANUEL DE DÉVELOPPEMENT DE QUARTIER»

Il manuale dello sviluppo dei quartieri riassume le esperienze maturate in otto anni di Programma «Progetti urbani – Integrazione sociale nelle zone abitative». Il livello rappresentato dai quartieri si rivela fondamentale nella realizzazione dello sviluppo centripeto. Gli insegnamenti tratti dai 16 progetti sostenuti dalla Confederazione, perciò, risultano di particolare interesse nell’ottica delle sfide poste dalla densificazione. Il manuale formula sei principi per uno sviluppo dei quartieri riuscito, illustra le varie tappe di tale sviluppo e descrive sette ambiti d’intervento.<sup>4</sup>

Principi per uno sviluppo dei quartieri riuscito	Tappe dello sviluppo dei quartieri	Ambiti d’intervento nel quartiere
<ul style="list-style-type: none"><li>• Adottare un approccio globale</li><li>• Dirigere e organizzare in maniera professionale</li><li>• Coinvolgere le persone interessate</li><li>• Dare visibilità</li><li>• Seguire una procedura orientata ai processi</li><li>• Ancorare la procedura nella politica comunale</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Preparare e ancorare</li><li>• Analizzare e mobilitare</li><li>• Sviluppare obiettivi e idee di realizzazione</li><li>• Adottare e attuare misure</li><li>• Fare un bilancio e chiudere il progetto</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Attività socioculturali</li><li>• Integrazione e partecipazione</li><li>• Servizi di prossimità e edifici pubblici</li><li>• Sviluppo immobiliare</li><li>• Mobilità e spazio stradale</li><li>• Spazi liberi e spazi attorno alle abitazioni</li><li>• Immagine del quartiere</li></ul>

<sup>4</sup> Programme «Projets urbains» (éd.): Manuel de développement de quartier, Enseignements pratiques tirés des huit années du Programme «Projets urbains – Intégration sociale dans des zones d’habitation», Berne 2017. Il manuale è disponibile solo in francese o in tedesco.

**«COMMENT ENCOURAGER LA DENSIFICATION DES CONSTRUCTIONS DANS LES CENTRES UR-BAINS?»**

Il rapporto del Consiglio federale «Come incoraggiare la densificazione delle costruzioni nei centri urbani?» allestisce un prospetto sistematico degli ostacoli allo sviluppo centripeto degli insediamenti. Esso, inoltre, mostra quali misure della Confederazione possono fornire un contributo al superamento di tali vincoli. La seguente tabella, estratta dal rapporto del Consiglio federale, propone una panoramica sui possibili ostacoli.<sup>5</sup>

5.1 Ostacoli socioculturali	5.2. Ostacoli giuridici	5.3 Ostacoli tecnici	5.4 Ostacoli economici
5.1.1. Resistenza sociale alla densificazione e allo sviluppo degli insediamenti	5.2.1. Garanzia della proprietà privata	5.3.1. Visione carente o inesistente dello sviluppo auspicato	5.4.1. Complessità del finanziamento di infrastrutture e edifici pubblici
5.1.2. Percezione negativa della densificazione	5.2.2. Inadeguatezza di piani e regolamenti	5.3.2. Inadeguatezza della pianificazione rispetto alla domanda	5.4.2. Assenza di vantaggi economici della densificazione
	5.2.3. Disposizioni e procedure complesse o inadeguate in materia di pianificazione del territorio	5.3.3. Sovrapposizione e complessità delle politiche pubbliche	5.4.3. Assenza di investitori in situazioni ritenute rischiose
		5.3.4. Conoscenze, consuetudini e risorse insufficienti degli enti pubblici	

<sup>5</sup> Conseil fédéral: «Comment encourager la densification des constructions dans les centres urbains?», Berne 2017. Il documento è disponibile solo in francese o in tedesco.



la presenza di un'identità tangibile e di una storia sono fattori importanti per la qualità degli insediamenti, come si può notare, ad esempio, nel caso della casetta rossa che si trova al centro della zona nucleo densificata di Rüti (ZH).  
Copyright: Annemarie Straumann, VLP-ASPAN

#### «10 ASPEKTE DER SIEDLUNGSQUALITÄT»

Nell'ambito dei suoi seminari, VLP-ASPAN ha identificato 10 aspetti relativi a un'urbanizzazione di qualità. Se tali aspetti sono presenti, la qualità di un insediamento, di un'area o di un quartiere ha buone chance di essere elevata.<sup>6</sup>

#### «10 ASPEKTE DER SIEDLUNGSQUALITÄT»

1. Centro (o luogo) identificabile, animato (luogo o punto di incontro)
2. Identità e storia percettibili
3. Spazi esterni, liberi e verdi (ad es. piazze pubbliche e parchi)
4. Spazi con traffico moderato (ad es. zona 30 o zone di incontro)
5. Servizi di prossimità (ad es. generi alimentari, farmacia, offerte socioculturali)
6. Cultura edilizia e estetica, percepibili
7. Mescolanza sociale (ad es. giovani e anziani, residenti e stranieri)
8. Mescolanza funzionale (ossia gli spazi per l'abitare, il lavoro, il tempo libero sono vicini fra loro)
9. Spazi con immissioni ridotte (ossia poco rumorosi e poco inquinati)
10. Piste ciclabili e pedonali attraenti

### CONCLUSIONI PER I PROGETTI MODELLO

La presentazione di queste fonti bibliografiche mostra la complessità e la varietà dello sviluppo centripeto degli insediamenti. Accanto alle sfide di carattere professionale o tecnico, si pongono questioni relative all'organizzazione, alle procedure e alla partecipazione di tutta una serie di attori. Lo sviluppo centripeto, oltre a coinvolgere le competenze specialistiche di numerosi ambiti, esige un particolare impegno da parte della politica. Le fonti, d'altro canto, sottolineano le diverse opportunità offerte dalla densificazione. Esse, infine, ribadiscono come tali opportunità giustifichino gli sforzi e l'onere necessari per il superamento dei numerosi ostacoli.

Si pone quindi la questione di quali soluzioni abbiano trovato i responsabili dei vari progetti modello per affrontare le sfide e sfruttare le opportunità.

Alla luce delle esperienze raccolte nell'ambito dei progetti modello, tre aspetti assumono particolare rilievo. Essi vengono quindi presentati più nel dettaglio:

- quale ruolo riveste la qualità nell'ambito dello sviluppo centripeto degli insediamenti? A quali aspetti della qualità occorre prestare particolare attenzione? Il capitolo 4.2 presenta i fattori di successo dello sviluppo centripeto;
- Lo sviluppo centripeto esige una nuova concezione di pianificazione, che comporta a sua volta una nuova percezione dei ruoli dei diversi attori interessati. Il capitolo 4.3 riassume le conoscenze tratte dai progetti modello relative a ruoli e responsabilità;
- come si possono superare i numerosi ostacoli legati allo sviluppo centripeto degli insediamenti? Il capitolo 4.4 offre una panoramica sulle principali soluzioni proposte nei diversi progetti modello.

## 4.2 | LA QUALITÀ QUALE FATTORE DI SUCCESSO

Lo sviluppo centripeto degli insediamenti riguarda parimenti temi sociali, ecologici ed economici. Gli obiettivi dello sviluppo sostenibile stabiliscono gli orientamenti dei progetti di densificazione.

Alla luce di tutto questo, il concetto di qualità può essere considerato, nell'ambito dei progetti, da due diverse angolazioni:

- **La qualità del territorio** intesa come mezzo per raggiungere un obiettivo, è un requisito imprescindibile per il successo di una densificazione.
- A tal proposito, perciò non basta che gli esperti garantiscano una sufficiente qualità dello spazio vitale. Al fine di ottenere il necessario appoggio da parte della maggioranza dei diversi attori, nel cammino verso una qualità del territorio occorre allestire un **processo accuratamente pianificato** in grado di includere le esigenze e le richieste degli attori stessi.

Il dibattito relativo alla nuova legge sulla pianificazione del territorio tenutosi finora, è stato caratterizzato – a livello federale e cantonale – da considerazioni di ordine quantitativo: distribuzione dello sviluppo demografico, estensione delle zone edificabili autorizzate, estensione dei dezonamenti necessari, prescrizioni relative alla densità minima richiesta, tasse per il plusvalore, conseguenze della densificazione sul traffico, ecc.

La densificazione interviene nelle strutture insediative esistenti e le modifica. Essa perciò coinvolge un numero molto più grande di attori rispetto a uno sviluppo su «terreni liberi». La densificazione può avere successo solo qualora le molteplici esigenze e aspettative, i timori e le riserve di questi attori vengano prese sul serio.

Condizione indispensabile per un'ampia accettazione, ossia per conquistare la maggioranza dei consensi, è che, insieme allo sviluppo centripeto, vengano offerti miglioramenti tangibili della qualità e un evidente valore aggiunto (ad es. valorizzazione urbana, protezione dall'inquinamento fonico, spazi liberi, una rete migliore di percorsi pedonali, una migliore offerta di assistenza ecc.). Sostituendo la frammentazione del paesaggio con una «frammentazione centripeta», non si ottiene nulla né per quanto riguarda la qualità dello spazio vitale né per quanto riguarda il grado di accettazione nei confronti della densificazione.

I paragrafi seguenti mostrano quali esperienze possono essere raccolte, nell'ambito dei progetti modello, relativamente ai due aspetti della qualità:

- In che modo i progetti modello hanno potuto contribuire alla qualità dello spazio vitale (cap. 4.2.1)?
- A quali criteri di qualità devono rispondere l'organizzazione e la configurazione del processo per avere successo nel cammino verso lo sviluppo centripeto (cap. 4.2.2)?

Per ogni conoscenza, si rimanda al progetto modello in cui sono state raccolte esperienze a tal riguardo.

I paragrafi si concentrano sulle esperienze raccolte nell'ambito dei progetti modello. Non hanno perciò la pretesa di rispondere esaurientemente alle questioni relative alla qualità.

#### 4.2.1 | QUALITÀ DELLO SPAZIO VITALE

##### SVILUPPARE ULTERIORMENTE LE QUALITÀ LOCALI E REGIONALI

La questione della qualità dipende dalla funzione di una regione, un Comune, un quartiere o un'area. Essa, infatti, si pone diversamente in una zona industriale rispetto a come si pone in una zona residenziale, in un Comune turistico o in una città-centro. La discussione sulla qualità, inoltre, dipende dal livello a cui viene condotta. A livello di quartiere e area vengono poste questioni urbanistiche concrete, mentre a livello regionale possono essere gettate le basi per la classificazione delle utilizzazioni, per la salvaguardia degli spazi liberi e per lo sviluppo del paesaggio.

##### > **Binntal, Briga-Glis, Rete, Morges**

Spesso gli attori locali non sono sufficientemente consapevoli delle qualità presenti nell'insediamento e nel paesaggio, poiché fanno parte del loro quotidiano. La sensibilizzazione dei principali attori locali su tali qualità è quindi un importante elemento del processo. Occorre inoltre adottare un punto di vista esterno e un punto di vista che offra una prospettiva di ampio raggio. Allo stesso modo è necessario sensibilizzare anche gli esperti esterni sull'importanza del sapere locale.

##### > **Binntal, Briga-Glis, Val-de-Ruz, Rete**

La qualità del territorio dev'essere sviluppata a partire dalle condizioni quadro e dai margini d'azione specifici del luogo. Il valore aggiunto auspicato relativo alla qualità dell'insediamento, del paesaggio e degli spazi liberi deve essere definito sulla base delle qualità e delle carenze esistenti nonché tenendo conto delle aspettative ed esigenze della popolazione interessata.

##### > **Binntal, Briga-Glis, Val-de-Ruz, Rete**

Lo sviluppo centripeto degli insediamenti dev'essere connesso a una valorizzazione visibile e a concreti benefici qualitativi. Tutto ciò aumenta il grado di accettazione da parte della popolazione. Per tale ragione, la valorizzazione degli spazi pubblici e degli spazi liberi nonché la preservazione delle qualità paesaggistiche rappresentano fattori di successo determinanti.

##### > **Binntal, Briga-Glis, Rete**

##### INFLUENZARE ATTIVAMENTE LA QUALITÀ DEL TERRITORIO

La qualità del territorio non nasce dal nulla e non può essere lasciata ai soli investitori. Il Comune deve riservarsi la possibilità di poter influenzare attivamente la qualità e, in tal modo, di rafforzare la propria posizione negoziale. Dai progetti modello emergono le seguenti opzioni:

- il Comune ha bisogno di linee guida concrete sul piano territoriale e vincolanti per le autorità come bussola per le decisioni politiche. In tal modo esso offre trasparenza per quanto riguarda le proprie intenzioni in materia di sviluppo;
- attraverso una politica fondiaria attiva, un Comune può influenzare in modo mirato e diretto lo sviluppo di un'area o di un quartiere;
- sapere è potere: grazie a dati e informazioni relativi alla fattibilità economica dello sviluppo di un'area, il Comune può valutare meglio il margine di manovra esistente per i requisiti relativi alla qualità territoriale. Quando conosce le intenzioni di sviluppo delle aziende nelle zone artigianali, il Comune può adeguare le proprie intenzioni, in modo più preciso, alle esigenze delle aziende.

##### > **Briga-Glis, Morges, arealplus**

Lo sviluppo centripeto degli insediamenti è un compito permanente, che non si conclude con la sola approvazione di strumenti comunali. Per attuare efficacemente linee guida e piani direttori occorre una garanzia di qualità costante fino alla conclusione di un progetto di costruzione concreto. Solitamente i piccoli Comuni non hanno né le risorse né il know-how necessari. Un ente di consulenza regionale, come ad esempio un comitato specializzato sostenuto dalla regione, può fornire una consulenza ai Comuni su tali questioni e spalleggiarli nelle trattative con proprietari e investitori.

##### > **Binntal**

#### 4.2.2 | QUALITÀ DELL'ORGANIZZAZIONE E DELLA GESTIONE DEL PROCESSO

##### UN'ORGANIZZAZIONE ADEGUATA ALLA SITUAZIONE

La densificazione è un obiettivo strategico che si iscrive nell'ambito dello sviluppo del Comune. L'esecutivo comunale deve essere pronto ad assumere la direzione strategico-politica e a farsi carico della responsabilità dello sviluppo centripeto. Per poter perseguire una linea chiara nelle discussioni e nelle trattative, l'esecutivo comunale deve assumere un atteggiamento fermo e deciso. È suo compito tenere conto dell'interesse generale e difendere quest'ultimo dagli interessi individuali dominanti.

##### > **Briga-Glis, Val-de-Ruz, Rete, Morges**

All'esecutivo comunale, che riveste il ruolo di responsabile del processo, va affiancata una persona che si occupi di assumere la direzione e il coordinamento del processo e che abbia una posizione neutrale. L'elaborazione dei contenuti, tuttavia, dev'essere distinta dalle funzioni di questa figura. A seconda della situazione, inoltre, bisogna prevedere una persona neutrale a cui affidare il ruolo di moderatore.

##### > **Val-de-Ruz, Rete**

Grazie alla loro ampia prospettiva, le organizzazioni regionali sono in grado di avere una visione d'insieme sullo sviluppo centripeto degli insediamenti. Esse, all'occorrenza, possono dirigere i processi o fornire un supporto specialistico e metodologico. A seconda del loro ruolo, perciò, devono essere adeguatamente coinvolte nell'organizzazione.

##### > **Binntal, Val-de-Ruz, Morges, Bellinzonese e Valli, arealplus**

All'inizio e nel corso del processo occorre chiarire quali attori e gruppi di interesse sono coinvolti direttamente o indirettamente nella densificazione, e chi possa influire sul successo di quest'ultima. Conseguentemente occorre stabilire chi, quando e come debba essere coinvolto nell'organizzazione e nel processo. La costellazione di attori può mutare durante l'intero processo, motivo per cui dev'essere possibile adattare l'organizzazione di quest'ultimo nella maniera più flessibile possibile.

##### > **Val-de-Ruz, Rete, Morges**

##### UNA GESTIONE DEL PROCESSO ADEGUATA ALLA SITUAZIONE

La partecipazione ha un ruolo decisivo in ambito dello sviluppo centripeto degli insediamenti, tuttavia non costituisce una garanzia di successo. Il pubblico target, il momento scelto, l'ampiezza e le forme di partecipazione devono essere coordinati con la questione concreta, le condizioni quadro locali e gli antecedenti. A rivestire un ruolo altrettanto decisivo è il livello a cui viene condotta la discussione (regione, Comune o quartiere/area).

##### > **Binntal, Briga-Glis, Val-de-Ruz, Rete**

Il processo va organizzato in funzione delle esigenze dei gruppi target (popolazione, vicinato, gruppi di interesse, proprietari, aziende con sede nella regione, investitori). Tra le questioni cruciali, figurano: Quale ruolo deve svolgere il gruppo target? Quali sono le aspettative associate al gruppo target? In quale misura tali aspettative possono e devono influenzare il risultato?

##### > **Val-de-Ruz, Rete, Morges**

Il processo di coinvolgimento di proprietari, aziende e investitori avviene nel modo più efficace a livello di area o quartiere, poiché è proprio a tale livello che è possibile discutere di intenzioni concrete in materia di sviluppo. Elementi chiave a tal riguardo sono delle conoscenze dettagliate sugli interessi e sulla fattibilità economica di un progetto. Su tale base è possibile stabilire, in collaborazione con questi attori, la forma di partecipazione da adottare. Sin dall'inizio, perciò, occorre prevedere un adeguato coinvolgimento, ad esempio nella forma di una partecipazione finanziaria al processo.

##### > **Rete, Morges, Bellinzonese e Valli**

Lo sviluppo centripeto riguarda un'ampia gamma di questioni tra cui l'urbanizzazione, gli spazi liberi, i collegamenti stradali e ferroviari, le infrastrutture, la cultura sociale, lo sviluppo immobiliare ecc. Le rispettive discipline specialistiche, perciò, devono essere integrate tempestivamente nel processo.

##### > **Binntal, Briga-Glis, Rete, Morges, Bellinzonese e Valli, arealplus**

La maggior parte degli attori direttamente coinvolti persegue interessi politici, professionali, economici o personali. Gli specialisti chiamati a partecipare non riescono a mantenere una sufficiente distanza dai loro prodotti e non riescono a gettare ponti nell'ambito della comunicazione tra esperti e profani. Conviene perciò prevedere un moderatore neutrale.

##### > **Val-de-Ruz, Rete**



Una strategia di sviluppo territoriale per la valle di Binn definita nel piano direttore regionale, Copyright: Landplan AG

#### UNA COMUNICAZIONE ADATTA AI DESTINATARI

Occorre dare grande importanza a una comunicazione accurata e adatta ai destinatari. Gli obiettivi e le preoccupazioni dello sviluppo centripeto sono difficili da spiegare e comunicare. I contributi specialistici, ad esempio, vanno adattati al pubblico per mezzo di moderatori neutrali. Può infine rivelarsi utile il ricorso a visualizzazioni e rappresentazioni grafiche come base per il dibattito.

#### > Val-de-Ruz, Rete

In ambito di densificazione, le questioni socioterritoriali e socioculturali rivestono un ruolo particolarmente importante. Questa prospettiva è destinata ad assumere un rilievo sempre più eminente. Nell'ambito di progetti complessi, perciò, occorre coinvolgere specialisti impegnati in campo sociale che hanno dimestichezza con gli sviluppi e i processi socioterritoriali: un esempio in questo ambito è offerto dagli esperti in animazione socioculturale. Questi ultimi possono altresì assumere il ruolo di mediatori neutrali tra autorità comunali, esperti di pianificazione del territorio e popolazione.

#### > Rete



Bozza, disegnata a mano, del futuro centro del paese di Ballwil (LU), Copyright: Lengacher + Emmenegger, Lucerna

#### ATTRIBUIRE UN CARATTERE VINCOLANTE

Gli attori coinvolti cambiano spesso nel corso di un processo (ad es. modifica della composizione dell'esecutivo comunale). È perciò importante stabilire in maniera vincolante tappe intermedie e risultati. A tale scopo è disponibile una bussola comune con la quale i partecipanti possono orientarsi e grazie alla quale è possibile garantire trasparenza e affidabilità. Tutto ciò può assumere la forma di linee guida di sviluppo territoriale, di piani direttori regionali o comunali o, ancora, di accordi contrattuali. Per salvaguardare i risultati, si rivelano particolarmente adatti anche strumenti informali tra cui direttive, liste di controllo e schede informative.

> **Binntal** (piano direttore regionale, direttive e liste di controllo), **Briga-Glis** (visione territoriale), **Val-de-Ruz** (piano direttore comunale), **Rete** (masterplan, concezione direttrice, linee guida di sviluppo), **Morges** (Guida risultante dalle pianificazioni test).

### 4.3 | NUOVI RUOLI E NUOVE RESPONSABILITÀ

Le complesse esigenze dello sviluppo centripeto degli insediamenti danno vita a nuove responsabilità. Per una densificazione di successo, perciò, gli attori devono ridefinire i loro ruoli e i loro compiti. Tutto ciò è stato confermato anche dalle esperienze dei progetti modello.

Senza pretendere di dare conto di tutti i principali attori, le conoscenze emerse possono essere riassunte come segue:

Nella maggior parte dei Cantoni, i Comuni hanno gettato basi concrete per una densificazione di elevata qualità. Ai Comuni spetta quindi un ruolo chiave in ambito di densificazione.

I Comuni, e in particolar modo gli esecutivi comunali, dovranno assumere un ruolo guida in misura molto più estesa che in passato. Se un Comune si limita ad aspettare che un investitore prenda l'iniziativa, o non accade nulla, o quel Comune rischia di essere sopraffatto dagli eventi, senza riuscire a guidarli secondo le proprie intenzioni. La densificazione diventa un compito permanente dei Comuni. Questi ultimi devono determinare una strategia di sviluppo per l'intera regione e le singole aree chiave. Per i quartieri o le aree più importanti, essi prendono l'iniziativa, avviano lo sviluppo e riuniscono i principali attori attorno a uno stesso tavolo. Essi sono garanti della qualità dello sviluppo durante l'intero processo, dalle linee guida all'autorizzazione edilizia. A tal scopo è necessario prevedere risorse umane e finanziarie adeguate.

I Cantoni e le regioni stabiliscono, nei loro piani direttori, importanti condizioni quadro per la densificazione, e definiscono una visione d'insieme ad ampio raggio. Essi, inoltre, devono dare degli impulsi – più di quanto abbiano fatto sinora – là dove i Comuni non prendono adeguate misure di propria iniziativa. Soprattutto i Comuni più piccoli, inoltre, dipendono dal sostegno specializzato fornito da Cantoni e regioni. Infine, anche un'assistenza metodologica e degli strumenti di lavoro possono rappresentare un prezioso sostegno per i Comuni.

Anche la Confederazione deve assumere un ruolo più attivo in ambito di sviluppo degli insediamenti. Essa ha il compito di orientare in maniera più incisiva le politiche settoriali verso l'obiettivo comune della densificazione. Allo stesso tempo, la Confederazione deve esigere – in modo

coerente e sistematico – la realizzazione della densificazione da parte di Cantoni e Comuni. Ciò include, accanto alla sorveglianza dell'esecuzione, la messa in rete a livello nazionale delle esperienze. Con il programma d'impulso per lo sviluppo centripeto di VLP-ASPAN<sup>7</sup> finanziato dalla Confederazione, è già stato compiuto un importante passo in questa direzione. Affinché le esperienze possano essere sfruttate su ampia scala, occorre sistematizzarle e, nel limite del possibile, semplificarle.

Con il loro sapere tecnico e la loro conoscenza dei processi, gli studi di pianificazione privati e gli specialisti rappresentano un importante pilastro della densificazione. Quest'ultima, infatti, richiede conoscenze specifiche provenienti da diversi ambiti. I consulenti sono perciò chiamati a fornire un accompagnamento adeguato e interdisciplinare ai progetti di densificazione.

La densificazione richiede nuove conoscenze nelle varie aree disciplinari e in ambito di processi e attività di moderazione. In tutto il territorio nazionale vengono raccolte numerose e preziose esperienze anche al di fuori dei progetti modello. Le scuole universitarie professionali devono rafforzare ulteriormente il loro ruolo negli ambiti della trasmissione di conoscenze e della formazione affinché autorità e consulenti siano all'altezza delle complesse esigenze della densificazione.

Dalle decisioni di proprietari e investitori dipende se e come si costruirà o si densificherà. Essi influenzano in modo determinante la qualità territoriale della densificazione. La popolazione valuterà i risultati alla luce delle proprie esigenze e delle proprie aspettative. Se queste ultime saranno disattese, i futuri progetti di densificazione si troveranno in una situazione decisamente più difficile. Sarà quindi nell'interesse economico di questi attori – in misura ancor maggior rispetto a quanto avviene attualmente – contribuire in maniera significativa alla qualità dello spazio vitale.

La densificazione riguarda direttamente lo spazio vitale della popolazione residente. Quest'ultima, perciò, è chiamata – in misura sempre maggiore – a confrontarsi attivamente con le qualità esistenti. La popolazione deve far confluire tempestivamente nel processo di sviluppo le proprie esigenze, le proprie aspettative e il sapere locale, per evitare di ritrovarsi, successivamente, in una situazione di stallo.

La seguente panoramica riassume i compiti principali e le responsabilità.

Compiti della densificazione	Comune	Regione	Cantone	Confederazione	Popolazione	Proprietari	Investitori	Scuole universitarie	Studi di consulenza	ONG
Leadership	X									
Gestione del progetto, responsabile	X	X							X	
Attività di moderazione		X						X	X	
Perizia specializzata		X	X	X				X	X	X
Sapere locale	X	X			X	X				X
Condizioni quadro giuridiche			X	X						
Strumenti di lavoro, sostegno metodologico		X	X	X				X		
Strategie e priorità	X	X	X							
Pianificazione	X	X	X							
Autorizzazione	X									
Garanzia di qualità	X	X				X	X		X	X
Finanziamento	X		X			X	X			
Realizzazione						X	X			
Trasmissione delle conoscenze		X	X	X				X	X	

#### 4.4 | SUPERAMENTO DEGLI OSTACOLI DELLO SVILUPPO CENTRIPETO



Attraverso la possibilità di codecisione della popolazione, come a Val-de-Ruz, è possibile sensibilizzare i soggetti coinvolti sulle esigenze dello sviluppo centripeto. Tutto ciò consente di vincere o addirittura evitare la resistenza sociale.

Lo sviluppo centripeto degli insediamenti incontra numerosi ostacoli e resistenze. Nel suo rapporto «Comment encourager la densification des constructions dans les centres urbains?», il Consiglio federale ha allestito un prospetto degli ostacoli (vedi cap. 4.1). Sia le esperienze raccolte nel programma «Progetti urbani» sia quelle relative ai progetti modello presi in esame, dimostrano che è opportuno non sottovalutare le questioni organizzative, motivo per cui tale aspetto viene integrato nel presente rapporto.

I progetti modello offrono un interessante repertorio di approcci attraverso i quali è possibile affrontare tali sfide.

Ostacoli	Soluzioni offerte dai progetti modello
<p><b>OSTACOLI SOCIOCULTURALI</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Resistenza sociale alla densificazione e allo sviluppo degli insediamenti</li> <li>• Percezione negativa della densificazione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Briga-Glis:</b> le linee guida di sviluppo territoriale offrono una solida base per una comunicazione chiara da parte del Consiglio comunale.</li> <li>• <b>Val-de-Ruz:</b> nel quadro della partecipazione sono stati ampiamente discussi con la popolazione gli obiettivi, le opportunità e i rischi della densificazione.</li> <li>• <b>Rete:</b> nell'ambito di colloqui bilaterali sono stati individuati gli interessi dei proprietari di un quartiere o di un'area. Ciò consente – anche in situazioni di stallo – di allestire un prospetto e di elaborare soluzioni insieme alle persone coinvolte.</li> <li>• <b>Bellinzonese e Valli:</b> la regione, sulla base delle esigenze dei proprietari, sviluppa misure coordinate per un migliore utilizzo delle abitazioni di vacanza vuote.</li> </ul>
<p><b>OSTACOLI GIURIDICI</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Garanzia della proprietà privata</li> <li>• Inadeguatezza di piani e regolamenti</li> <li>• Disposizioni e procedure complesse o inadeguate in materia di pianificazione del territorio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Binntal:</b> nel corso del progetto è risultato che le basi di pianificazione esistenti sono inadeguate per una densificazione di elevata qualità. Nel piano direttore regionale sono state proposte misure per migliorare gli strumenti.</li> <li>• <b>Rete:</b> il metodo elaborato dalla Scuola universitaria professionale di Lucerna consente di adattare la densificazione ai bisogni e alle intenzioni dei proprietari.</li> </ul>
<p><b>OSTACOLI TECNICI</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Visione carente o inesistente dello sviluppo auspicato</li> <li>• Inadeguatezza della pianificazione rispetto alla domanda</li> <li>• Sovrapposizione e complessità delle politiche pubbliche</li> <li>• Conoscenze, consuetudini e risorse insufficienti degli enti pubblici</li> <li>• Informazioni e dati incompleti o mancanti</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Binntal:</b> i piani di sintesi consentono uno sviluppo locale adeguato alle condizioni quadro dell'ISOS e dell'IFP.</li> <li>• <b>Briga-Glis:</b> nel quadro del processo di elaborazione delle linee guida, il Consiglio comunale ha adottato una posizione chiara in merito alla densificazione.</li> <li>• <b>Rete:</b> gli strumenti informali utilizzati dalla Scuola universitaria professionale di Lucerna (masterplan, concezioni direttrici, linee guida di sviluppo) sono stati ripresi dai Comuni quali strumenti d'orientamento.</li> <li>• Regione di <b>Morges:</b> lo sviluppo delle zone industriali e artigianali presuppone la conoscenza delle esigenze delle aziende. I sondaggi svolti dalle aziende e le analisi della situazione hanno contribuito a colmare le lacune a livello di conoscenze.</li> <li>• <b>arealplus:</b> grazie a una stima preventiva dei rendimenti relativi a diversi scenari di utilizzazione e di edificabilità, è possibile evitare le decisioni pianificatorie economicamente irrealizzabili.</li> </ul>
<p><b>OSTACOLI ECONOMICI</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Complessità del finanziamento di infrastrutture e edifici pubblici</li> <li>• Assenza di vantaggi economici della densificazione</li> <li>• Assenza di investitori in situazioni ritenute rischiose</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regione di <b>Morges:</b> nelle pianificazioni di prova, gli aspetti economici sono stati inclusi in tutte le fasi. L'obiettivo era di far sì che le linee guida sviluppate sulla base delle pianificazioni di prova fossero economicamente fattibili e sostenibili per i Comuni.</li> <li>• <b>arealplus:</b> lo strumento ha fornito ai Comuni un'immagine chiara del valore aggiunto economico della densificazione. I Comuni, inoltre, possono comparare diverse varianti di sviluppo per quanto riguarda i costi relativi alle infrastrutture tecniche.</li> </ul>
<p><b>OSTACOLI ORGANIZZATIVI</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vuoto nella leadership politica</li> <li>• Struttura organizzativa poco trasparente</li> <li>• Coinvolgimento inesistente o insufficiente dei principali attori</li> <li>• Gestione del processo mancante o carente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Briga-Glis:</b> con le linee guida di sviluppo territoriale, il Consiglio comunale dispone di uno strumento per assumere in modo proattivo un chiaro ruolo di guida nei progetti di densificazione.</li> <li>• <b>Rete:</b> nel quadro dei progetti pilota sono stati definiti sin dall'inizio i ruoli delle autorità comunali, dei progettisti specializzati e dei moderatori.</li> <li>• Regione di <b>Morges:</b> la conoscenza delle intenzioni delle aziende consente di includere queste ultime in modo tempestivo e appropriato nel processo.</li> </ul>

## 5 | CONCLUSIONI UTILI PER LE PRASSI DI PIANIFICAZIONE

### 5.1 | PER UNA NUOVA CULTURA DELLA PIANIFICAZIONE

Le esperienze dei progetti modello confermano le conoscenze finora acquisite: per realizzare uno sviluppo centripeto degli insediamenti è necessaria una nuova cultura della pianificazione. I progetti modello mostrano come si può sviluppare una cultura della pianificazione che favorisca la realizzazione di progetti ambiziosi, tenendo conto delle differenti condizioni quadro locali e regionali.

In un processo di sviluppo centripeto le parti coinvolte devono affrontare difficoltà ben maggiori rispetto a quando si sviluppa una zona non ancora urbanizzata e devono assumere nuovi ruoli. Perché ciò sia possibile, deve esserci un consenso sul fatto che la densificazione costituisce una responsabilità comune e una prospettiva per il futuro.

Una nuova cultura della pianificazione risponde alle molteplici difficoltà legate allo sviluppo centripeto degli insediamenti:

- Lo sviluppo centripeto è un compito costante di cui devono farsi carico molti attori con un impegno prolungato.
- A tutti i livelli dello Stato le autorità, in particolare i Comuni, devono assumere nuovi ruoli e nuove responsabilità, anche se in parte non sono ancora preparati per farlo.
- Ai fini dello sviluppo centripeto occorre che i Comuni assumano con più vigore un ruolo di gestione. Devono agire, invece di reagire.
- I processi sono molto più complessi e di più lunga durata, poiché si devono coinvolgere più attori. Aumenta così anche il lavoro di coordinamento.
- Lo sviluppo degli insediamenti richiede un dialogo molto più intenso tra le autorità, i proprietari e gli investitori.
- La densificazione necessita inoltre di sapere tecnico combinato a conoscenze relative ai processi.
- Una collaborazione interdisciplinare è imprescindibile: a seconda della situazione bisogna coinvolgere specialisti dei settori pianificazione territoriale e trasporti come pure urbanistica, architettura, paesaggistica, economia, ingegneria e lavoro sociale.

- L'Amministrazione deve cooperare di più in maniera interdipartimentale.
- Le persone sono più colpite dalla trasformazione, poiché avviene nelle loro vicinanze e si interviene direttamente nel loro spazio di vita.
- La comunicazione diventa più importante per veicolare gli obiettivi dello sviluppo centripeto e migliorarne il grado di accettazione.

I sette progetti modello dell'ambito tematico «Realizzare uno sviluppo centripeto degli insediamenti» indicano molteplici soluzioni per rispondere a tali sfide. Dal confronto dei progetti modello tra di loro e dalla loro comparazione rispetto alle esperienze finora acquisite si può concludere che, in linea generale, i risultati sono generalizzabili.

Occorrono risorse considerevoli in termini di personale e finanziamento per soddisfare i requisiti necessari alla definizione del processo e alle qualità del territorio. I progetti modello hanno potuto coprire questo fabbisogno grazie al sostegno della Confederazione. È stato così possibile sviluppare soluzioni adattate alle esigenze locali e ottenere risultati di elevata qualità.

Sorge quindi l'interrogativo se i risultati dei progetti modello hanno un valore pratico. I Comuni, quali attori principali della densificazione, sono confrontati a due sfide principali:

- Il Comune è pronto e in grado di soddisfare i requisiti richiesti e impegnarsi sufficientemente? Ciò richiede una forte convinzione da parte del Comune che tale sforzo sia vantaggioso per il suo sviluppo territoriale. Se manca la volontà politica, l'accesso alle risorse diventa difficile.
- Anche se la volontà politica e le risorse sono disponibili, esiste il rischio che un Comune è disorientato e non riesce ad affrontare le sfide poste dalla densificazione.

Da questo punto di vista esiste il rischio che lo sviluppo centripeto degli insediamenti fallisca a causa della sua complessità e del fabbisogno di risorse. Si presenta quindi la questione di come arrivare a generalizzare i risultati dei progetti modello e renderli utili anche per altri progetti.

## 5.2 | RACCOMANDAZIONI

### 5.2.1 | TRE RACCOMANDAZIONI

Alla luce di queste considerazioni e dalle esperienze acquisite con i progetti modello, si possono ricavare tre raccomandazioni concrete su come mettere in atto una nuova cultura della pianificazione.

- È necessario semplificare lo sviluppo centripeto degli insediamenti e adeguare gli standard.
- Comuni devono conoscere le loro possibilità d'intervento.
- Per il finanziamento dello sviluppo centripeto è necessario sviluppare modelli innovativi.

Queste raccomandazioni sono destinate alla Confederazione, ai Cantoni e ai Comuni. Alla Confederazione spetta il ruolo di lanciare i progetti (v. cap. 5.2.2).

#### SEMPLIFICAZIONE E ADEGUAMENTO DEGLI STANDARD

Affinché nei prossimi anni lo sviluppo centripeto degli insediamenti possa essere realizzato con successo, occorre semplificare i processi e creare standard adeguati.

Tali processi devono essere adattati alle singole situazioni. Bisogna sempre considerare la presenza di conflitti tra l'applicazione degli standard e le esigenze specifiche del luogo. Una buona preparazione permette di valutare quali elementi di un processo sono necessari nei singoli casi. Con un approccio mirato, si può ridurre l'onere di tutta la procedura senza ledere la qualità, adattandosi al contempo alla situazione concreta.

La semplificazione e l'adeguamento degli standard hanno lo scopo di contribuire a limitare, nella misura del possibile, gli ostacoli che devono superare i Comuni. Per situazioni diverse si devono sviluppare standard differenti, che soddisfino le relative esigenze. Una serie di requisiti minimi costituisce la base per una densificazione di qualità. Questi possono essere completati con altre opzioni, la cui utilità deve essere provata. Anche le politiche settoriali della Confederazione devono occuparsi di individuare gli adeguamenti necessari al fine di promuovere gli obiettivi della densificazione.

La priorità è data agli standard per i processi relativi alle linee guida e le procedure di garanzia della qualità come pure alla partecipazione della popolazione e al coinvolgimento dei proprietari. In determinati casi basta ad esempio far analizzare la qualità da esperti, invece di lanciare un concorso.

#### INDICARE LE POSSIBILITÀ D'INTERVENTO E D'INFLUSSO DEI COMUNI

I Comuni devono impegnarsi di più per assumere un ruolo proattivo (v. cap. 4.3). Le loro possibilità d'intervento dipendono da fattori giuridici, economici, territoriali e politici.

Più è centrale l'ubicazione di un Comune, più è elevata la sua attrattiva e più sarà forte la sua posizione. Il Comune può migliorare la sua posizione se l'area di sviluppo è di proprietà comunale o se lo stesso è ben preparato e assume una posizione chiara rispetto ai propri obiettivi. La tabella seguente mostra le relazioni tra l'ubicazione dell'area di sviluppo, la preparazione del Comune e le sue possibilità d'influsso.

	Ubicazione centrale, elevata attrattiva	Ubicazione periferica
Comune proattivo	Possibilità d'influsso considerevole	Possibilità d'influsso buona
Comune passivo	Possibilità d'influsso limitata	Possibilità d'influsso marginale

A seconda della singola situazione, il Comune deve valutare fino a che punto può avanzare richieste nei confronti degli investitori e dei proprietari e quanto deve promuovere lo sviluppo di un lotto, un'area o un quartiere attraverso incentivi e prestazioni fornite in precedenza. Il Comune non assume lo stesso ruolo in tutti gli ambiti di sviluppo.

- Se la sua ubicazione è centrale e l'attrattiva elevata, il Comune ha una posizione vantaggiosa e può formulare determinate richieste. A questo scopo deve sapere quali sono le sue aspettative di sviluppo dell'area.
- Se l'attrattiva del luogo è meno forte, il Comune deve impegnarsi maggiormente per motivare gli attori coinvolti e fornire più prestazioni. A tale proposito deve sapere di quali prestazioni e incentivi può servirsi per promuovere un determinato sviluppo e quali sono le richieste che può avanzare in cambio.

Ai Comuni bisogna indicare quali sono le misure con cui possono migliorare le loro possibilità d'influsso e avviare proattivamente lo sviluppo. I Cantoni e le regioni possono inoltre assumere un'importante funzione di sostegno. In questi ambiti sono già state raccolte molteplici esperienze, che devono essere analizzate e sistematizzate.

#### **SVILUPPARE MODELLI DI FINANZIAMENTO**

Per il finanziamento dei processi e delle procedure (ad es. procedure di garanzia della qualità) devono essere impiegate risorse considerevoli in termini di personale e finanze. Non tutti i Comuni dispongono delle risorse necessarie o manca il sostegno politico per effettuare procedure più complesse.

I Comuni necessitano quindi di strumenti di aiuto decisionale per trovare modelli di finanziamento mirati e adatti alla situazione. In passato sono stati elaborati vari modelli di finanziamento (ad es. partenariato pubblico-privato). Questi modelli devono essere considerati sistematicamente e valutati rispetto ai vantaggi e ai rischi.

#### **5.2.2 | ATTUAZIONE DELLE RACCOMANDAZIONI**

Gli standard adeguati, gli aiuti per il miglioramento delle possibilità d'influsso dei Comuni come pure i modelli di finanziamento costituiscono gli strumenti utili per lo sviluppo centripeto degli insediamenti.

Al fine di sviluppare una metodologia comune a livello nazionale, i lavori per l'elaborazione di tali strumenti devono essere avviati il più presto possibile sotto la direzione dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale. Le scuole universitarie, l'Associazione svizzera per la pianificazione nazionale (VLP-ASPAN), i Cantoni e i Comuni devono essere associati attivamente in un processo interdisciplinare.

Per questi lavori esistono già molte basi. Oltre alla letteratura indicata nel capitolo 4.1, i Cantoni dispongono di diverse guide di lavoro. In aggiunta alle esperienze ricavate dai progetti modello, si dovranno valutare sistematicamente i risultati di ulteriori progetti concreti. A questo scopo la raccolta di esempi dell'Associazione svizzera per la pianificazione nazionale (VLP-ASPAN) costituisce una fonte preziosa.

La validità pratica e l'applicabilità generale di questi strumenti potrà essere testata nel quadro della prossima generazione dei progetti modello.

Oltre a ciò, è necessario promuovere attivamente una nuova concezione della pianificazione attraverso formazione, perfezionamento e collaborazione interdisciplinare per le persone attive nel campo. Questo nuovo modo di procedere costituisce il fondamento per attuare con successo degli strumenti che favoriscono lo sviluppo centripeto degli insediamenti.



Realizzare uno sviluppo centripeto di qualità significa sviluppare ulteriormente ciò che già esiste e creare luoghi attraenti in cui vivere.  
Copyright: Matthias Howald, ARE

