



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
**CREARE UN'OFFERTA DI ALLOGGI SUFFICIENTE
E ADEGUATA**



IMPRESSUM

Editore

Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE)
Ufficio federale delle abitazioni (UFAB)

Autore

Melanie Lienhard, Hochschule Luzern – Wirtschaft
Stefan Bruni, Hochschule Luzern – Wirtschaft
Victor Blazquez, Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana
Ivan Ureta, Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana

Gruppo di accompagnamento

Doris Sfar (UFAB), Jude Schindelholz (UFAB), Felix Walter (UFAB)
Matthias Howald (ARE), Josianne Maury (ARE), Melanie Butterling (ARE)

Progetto grafico

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

Foto di copertina

Visita sul posto, qui a Bienne. (Foto: © UFAB)

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),
Ufficio federale delle abitazioni (UFAB)
(ed.) (2018): Progetti modello Sviluppo sostenibile del territorio 2014–2018:
Creare un'offerta di alloggi sufficiente e adeguata

Distribuzione

Ufficio federale delle costruzioni e della logistica UFCL,
Pubblicazioni federali, 3003 Berna
Art. n. 812.115.i
www.pubblicazionifederali.admin.ch
In formato elettronico: www.modellvorhaben.ch
Disponibile anche in tedesco e in francese

Berna, 8 agosto 2018

PREMESSA

Mantenere un'elevata qualità di vita e condizioni economiche favorevoli nonostante le crescenti esigenze in materia di utilizzazione del territorio, e gestire in modo parsimonioso le risorse si rivelano compiti sempre più onerosi e complessi. Sono perciò necessari approcci inediti, in grado di aprire nuovi orizzonti. La Confederazione interviene in questo ambito con il programma «Progetto di sviluppo sostenibile del territorio», in cui attori locali, regionali e cantonali sono chiamati a ideare e sperimentare localmente soluzioni innovative per lo sviluppo territoriale.

PROGETTI MODELLO: UN LABORATORIO PER IL FUTURO

La terza fase di tale programma, avviata nel 2014 e protrattasi fino al 2018, ha intensificato la collaborazione inter-settoriale a livello federale. Cinque dei 31 progetti modello sostenuti dalla Confederazione hanno posto al centro l'approvvigionamento di alloggi a prezzi moderati e adeguati ai bisogni cercando di individuare i modi in cui fosse possibile garantire un'offerta di abitazioni a tutti i gruppi di persone in cerca di alloggio. L'obiettivo era, in particolare, quello di rispettare l'esigenza di sviluppo centripeto e tutela dei monumenti durante le ristrutturazioni edilizie, di adeguare il parco immobiliare alle nuove realtà demografiche o di offrire l'accesso ad alloggi a prezzi moderati agli abitanti locali nelle regioni turistiche. E tutto ciò alla luce di due aspetti fondamentali: da una parte le nuove basi legali della pianificazione del territorio hanno grande rilevanza anche per la promozione dell'alloggio – parola chiave «Sviluppo centripeto degli insediamenti»; dall'altra, le questioni riguardanti l'alloggio devono sempre essere considerate nel contesto dello sviluppo sovraordinato dei Comuni, ossia vanno integrate a livello regionale e con una prospettiva di lungo termine.

ADEGUARE AL CONTESTO LOCALE, REALIZZARE IN MODO SCRUPOLOSO

Il confronto con questi aspetti ha fatto rapidamente emergere che gli strumenti più efficaci sono quelli che tengono conto delle condizioni territoriali, sociali ed economiche. Il potenziale di approcci inter-settoriali, come pure di approcci intercomunali o regionali, è lungi dall'essere stato completamente sfruttato. L'analisi dei progetti modello, inoltre, conferma l'importanza di un coinvolgimento tempestivo e vincolante delle principali parti interessate, di un ampio sostegno e di un'accurata pianificazione della fase iniziale del progetto. Il team di autori della Scuola universitaria di Lucerna e della Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana ha svolto le proprie ricerche su incarico dell'Ufficio federale delle abitazioni (UFAB) e dell'Ufficio federale per lo sviluppo territoriale (ARE). I risultati e le valutazioni riflettono le idee degli autori e non vanno interpretate come una presa di posizione della Confederazione.

ISPIRAZIONE E MOTIVAZIONE

Il presente rapporto offre nuovi spunti e orientamenti per un approccio scrupoloso alla creazione di alloggi. Molto di ciò che è stato realizzato dai progetti modello può essere attuato – con i dovuti adeguamenti alla realtà locale – anche in altri Comuni e in altre regioni. Le raccomandazioni delineano come migliorare gli strumenti di promozione dell'alloggio, altre misure utili a tal fine e la gestione del progetto. Se si riuscirà a sfruttare lo slancio impresso e a motivare gli attori nei Comuni, nelle città, negli agglomerati, nei Cantoni e nelle regioni del Paese ad avvalersi degli insegnamenti ricavati, lo sviluppo sostenibile dello spazio vitale, naturale ed economico ne risulterà rafforzato.

INDICE

	Premessa	3
1	Introduzione al tema e breve descrizione	5
1.1	Situazione iniziale nel mercato dell'alloggio	5
1.2	Ambito tematico: «Creare un'offerta di alloggi sufficiente e adeguata»	5
1.3	Che cosa offre il rapporto di sintesi?	8
2	I progetti modello nell'ambito tematico «Creare un'offerta di alloggi sufficiente e adeguata»	9
2.1	Panoramica dei cinque progetti modello realizzati ...	9
2.2	Potenziale di sviluppo dei quartieri cooperativi di Bienne	10
2.3	Laboratorio sperimentale Morenal-Bellinzona: riposizionamento di un quartiere	12
2.4	Strategie per un'offerta di alloggi equilibrata nella Riviera	14
2.5	Alloggi attrattivi tra il Gottardo e la pianura della Reuss	16
2.6	Abitazioni primarie a prezzi moderati per la località turistica di Zermatt	18
3	Insegnamenti tratti dai progetti modello ...	20
3.1	Principali fattori d'influenza	20
3.2	Principali ambiti d'intervento	22
3.3	Impatto nelle regioni dei progetti	31
3.4	Trasferibilità degli strumenti	31
3.5	Fasi di progetto e forme di lavoro	33
4	Raccomandazioni	37
4.1	Raccomandazioni per potenziali responsabili di progetto	38
4.2	Raccomandazioni per il programma	41
5	Riferimenti bibliografici	42
6	Ulteriori informazioni: prodotti e documenti relativi ai progetti modello	43

1 | INTRODUZIONE AL TEMA E BREVE DESCRIZIONE

1.1 | SITUAZIONE INIZIALE NEL MERCATO DELL'ALLOGGIO

Nel 2013, al momento della pubblicazione del bando di concorso per i progetti modello 2014–2018, il mercato dell'alloggio era caratterizzato da una bassa quota di abitazioni vuote e dall'aumento degli affitti e dei prezzi degli immobili. La situazione era particolarmente tesa nelle aree urbane e nelle regioni turistiche. A incontrare le maggiori difficoltà nella ricerca di una soluzione adeguata erano soprattutto le persone in cerca di alloggio nei segmenti di prezzo medio e basso, e le persone con esigenze particolari. Nel frattempo, la situazione è migliorata in molte regioni, grazie soprattutto all'intensa attività edilizia degli ultimi anni. Nel complesso, la percentuale di abitazioni vuote è aumentata, mentre le pigioni proposte sul mercato dell'alloggio, in

particolare nel segmento di prezzo alto, sono diminuite. Nonostante questo allentamento della tensione a livello nazionale, l'offerta di alloggi resta caratterizzata da strozzature a seconda della regione, della situazione e dei segmenti della domanda. La necessità di intervento in materia di politica dell'alloggio riguarda innanzitutto l'offerta rivolta ai soggetti economicamente più deboli e ai gruppi di popolazione con esigenze particolari, soprattutto nelle regioni urbane e turistiche. Per far fronte a tali difficoltà, l'Ufficio federale delle abitazioni (UFAB) e l'Ufficio federale per lo sviluppo territoriale (ARE) si sono impegnati nell'ambito del programma «Progetti modello Sviluppo sostenibile del territorio».

1.2 | AMBITO TEMATICO: «CREARE UN'OFFERTA DI ALLOGGI SUFFICIENTE E ADEGUATA»

Il programma «Progetti modello Sviluppo sostenibile del territorio» mira a sperimentare nuovi metodi di sviluppo territoriale al fine di migliorare la competitività e rafforzare la solidarietà nelle e tra le regioni. Nel quadro dei progetti modello 2014–2018 vi erano complessivamente cinque ambiti tematici. L'obiettivo dell'ambito tematico «Creare un'offerta di alloggi sufficiente e adeguata» consisteva nell'ampliare l'offerta di alloggi per quei gruppi di popolazione la cui domanda – in relazione ai costi o al tipo di alloggi – viene solo parzialmente soddisfatta. Di tali gruppi fanno parte le famiglie numerose, le economie domestiche con un reddito modesto, alcune persone della classe media, giovani in formazione e persone anziane alla ricerca di un'abitazione adatta alle loro esigenze. Anche nelle aree economicamente forti, dove gli alloggi sono tendenzialmente più cari, tutti i gruppi di popolazione devono poter trovare un'abitazione consona. Le misure prefigurate per raggiungere questi obiettivi includevano per esempio l'attuazione di strategie intercomunali, la partecipazione attiva degli attori interessati, l'impiego di strumenti pianificatori o l'adattamento del parco immobiliare esistente alle mutate esigenze.

SFIDE NELL'AMBITO TEMATICO

I progetti realizzati nel contesto dell'ambito tematico «Creare un'offerta di alloggi sufficiente e adeguata» cercano di dare risposta alle sfide riportate qui di seguito.

- **Cogliere i mutamenti demografici:** attualmente sono in atto grandi mutamenti demografici, tra i quali spicca l'invecchiamento della popolazione. In alcune regioni altri fattori, come l'offerta unilaterale di alloggi o la disponibilità di determinati servizi, stanno esacerbando la pressione esercitata da tale dinamica. Si è perciò cercato di individuare soluzioni adeguate alla situazione locale, allo scopo di garantire una sufficiente mescolanza demografica e un'offerta idonea per tutte le generazioni.
- **Superare/Ridurre le disparità territoriali:** là dove si incontrano differenti tendenze di sviluppo, si creano rapidamente grandi disparità territoriali. Tutto ciò vale per i centri urbani con i loro Comuni circostanti, ma anche per le regioni montane, dove i centri turistici si sviluppano accanto a Comuni interessati da una forte emigrazione. È auspicabile ridurre gli effetti negativi derivanti da questi squilibri e, nella misura del possibile, fare approfittare l'intera regione della dinamica innescata dai motori di sviluppo.
- **Creare, mantenere e incrementare un'offerta di alloggi a prezzi moderati:** un'offerta sufficiente di alloggi a prezzi moderati è di fondamentale importanza per l'equilibrio demografico e la mescolanza sociale. A seconda della situazione, inoltre, l'accento può essere posto sulla creazione di nuove offerte o sulla preservazione dell'offerta esistente di alloggi a prezzi moderati.

- **Affrontare gli effetti negativi della segregazione:**

un'offerta di alloggi disequilibrata o l'immagine negativa di un quartiere residenziale possono condurre a fenomeni di segregazione. Per contrastare la perdita di attrattiva di determinati spazi abitativi o comprensori insediativi, ottenere una maggiore mescolanza sociale e migliorare la qualità di vita e la qualità abitativa dei residenti, occorre una gestione oculata delle abitazioni presenti. Le carenze possono essere compensate individuando e divulgando le qualità esistenti o creando nuove offerte e nuovi servizi.

- **Conservare, utilizzare e sviluppare le qualità insediative:** molti insediamenti e quartieri residenziali dispongono di determinate qualità. Esse possono essere di

natura strutturale e architettonica, favorire le relazioni di vicinato, creare le condizioni per alloggi privi di barriere architettoniche e consentire un'offerta di alloggi a prezzi moderati ad ampie fasce di popolazione. Nell'adeguare il parco immobiliare alle esigenze e ai requisiti attuali, tali qualità vanno preservate o sviluppate in modo mirato, tenendo conto dell'efficienza economica e della sostenibilità sociale.

I CINQUE PROGETTI E LE RELATIVE SFIDE

I cinque progetti, ripartiti in tutta la Svizzera, riguardano diverse tipologie di territorio. Qui di seguito sono brevemente illustrati nel contesto delle sfide affrontate, prima di essere presentati più nel dettaglio nel seguente capitolo.

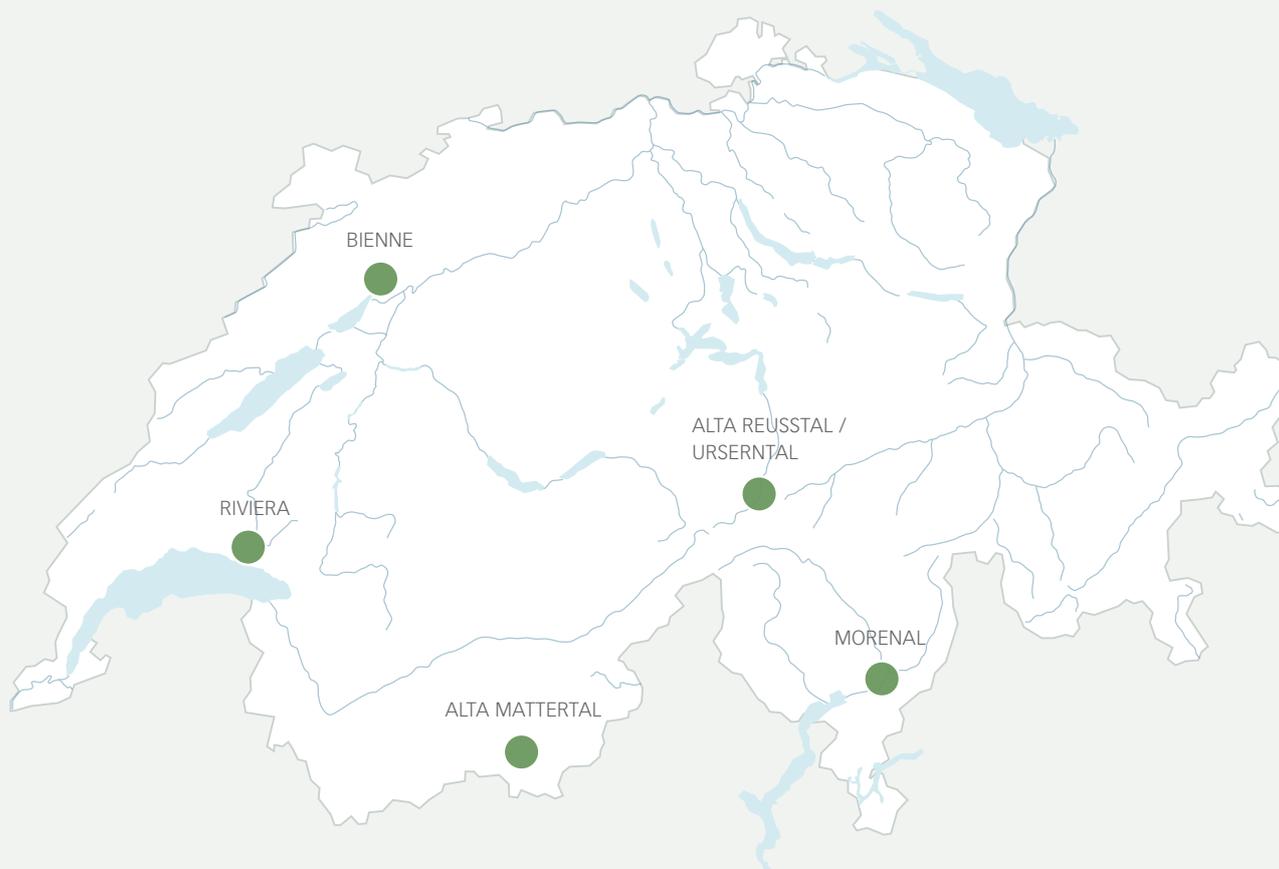


Figura 1: Panoramica dei progetti modello nell'ambito tematico «Creare un'offerta di alloggi sufficiente e adeguata», (base cartografica: © swisstopo)



Il «Progetto turistico Andermatt» innesca nella regione uno sviluppo economico che si ripercuote anche sul mercato immobiliare.
(Foto: © Christoph Hirtler, ASA)

- **Potenziale di sviluppo nei quartieri cooperativi di Bienne:** nell'ambito del progetto modello di Bienne, in primo piano vi era la conservazione delle qualità accertate dei quartieri cooperativi nonché del loro potenziale nel contesto dello sviluppo urbano. Il termine «qualità» comprende sia aspetti edili-territoriali degli insediamenti – in parte degni di protezione – sia l'allestimento di un'offerta di alloggi a prezzi moderati per ampie fasce della popolazione.
- **Laboratorio sperimentale Morenal-Bellinzona: riposizionamento di un quartiere:** grazie a un riposizionamento, dovrebbe essere possibile garantire la redditività del complesso allo scadere dei sussidi in virtù della LCAP¹. Oltre a evitare la stigmatizzazione e una diversificazione sociale troppo debole, occorre creare una nuova ed attrattiva offerta di alloggi per nuclei familiari composti da persone anziane.
- **Strategie per un'offerta di alloggi equilibrata nella Riviera:** la forte domanda di alloggi nella Riviera ha fatto salire i prezzi alle stelle e ha reso instabile l'offerta di alloggi nella regione. A trarre vantaggio dalla crescente quota di alloggi di proprietà è innanzitutto la popolazione residente più anziana con un potere d'acquisto più elevato. Al contrario, i nuclei familiari e le economie domestiche giovani incontrano difficoltà sempre maggiori a trovare casa. Tale evoluzione rischia di compromettere, a medio e lungo termine, l'equilibrio demografico della regione.
- **Alloggi attrattivi tra il Gottardo e la pianura della Reuss:** l'alta Reusstal e l'Urserntal sono state a lungo interessate da processi di spopolamento. Nel Comune di Andermatt questa tendenza, grazie allo sviluppo del resort turistico, si è invertita, provocando una riduzione delle abitazioni primarie e un aumento dei prezzi degli alloggi. Ciò rafforza le differenze regionali tra l'Urserntal e l'alta Reusstal. La prima (Göschenen, Wassen, Gurtellen) è caratterizzata da una progressiva diminuzione dei servizi (ad es. scuole, negozi, uffici postali) e quindi da una minore attrattiva residenziale.
- **Abitazioni primarie a prezzi moderati per la località turistica di Zermatt:** nell'Alta Matteredtal il successo della località turistica, insieme all'integrazione del mercato delle abitazioni primarie e secondarie, ha condotto a una perdita di alloggi a prezzi moderati nel Comune di Zermatt. Di conseguenza molte economie domestiche a medio o basso reddito – per la maggior parte lavoratori stranieri attivi nel settore del turismo e le loro famiglie – si sono stabilite nei Comuni di Täsch e Randa, che disponevano di alloggi a prezzi più convenienti. Tutto ciò si è tradotto,

¹ Legge federale che promuove la costruzione d'abitazioni e l'accesso alla loro proprietà (LCAP); nel frattempo tali sussidi sono scaduti. I sussidi stanziati vengono mantenuti per un massimo di 25 anni.

in questi Comuni, in un aumento della percentuale di economie domestiche straniere dotate di minori risorse finanziarie. Tale tendenza penalizza anche i datori di lavoro, che si trovano di fronte a un notevole ricambio di personale, spesso non disposto a rimanere a lungo nella regione a causa dell'offerta insufficiente di abitazioni, dei lunghi tragitti casa-lavoro o delle difficoltà incontrate per il ricongiungimento familiare.

PROGETTI A «CARATTERE SPERIMENTALE»

In conformità all'idea di modello, una delle esigenze del programma era di consentire una procedura aperta e orientata alle soluzioni, favorendo con ciò tentativi nuovi e innovativi di migliorare in modo sostenibile lo sviluppo territoriale. Di conseguenza, tutti i progetti modello presentano un «carattere sperimentale» che favorisce processi di apprendimento di cui fanno parte anche i fallimenti e consente di testare quali approcci possono essere adottati con successo, quali non sono adatti ad essere trasferiti in altre realtà e quali invece non sono realizzabili. Nell'aprile del 2015, ad esempio, un progetto modello avviato nel Cantone di Lucerna è stato interrotto anzitempo. Da esperienze di questo tipo è possibile trarre insegnamenti importanti. Il progetto modello

«Promozione delle abitazioni di utilità pubblica nel Canton Lucerna» aveva come obiettivo l'istituzione di un ente pubblico attivo a livello cantonale. L'ente avrebbe dovuto acquisire terreni in diritto di superficie e con ciò da una parte creare nuovi spazi abitativi di utilità pubblica e, dall'altra, gestire e conservare i vecchi immobili esistenti strategicamente importanti per il futuro sviluppo degli insediamenti. Il progetto è stato interrotto per diverse ragioni, tra cui:

- risorse umane insufficienti, in particolare per i compiti operativi e per il consolidamento del progetto;
- scarso coinvolgimento di importanti attori nella prima fase (ad es. cooperative);
- accostamento politicamente infelice della votazione sulla realizzazione del progetto con un altro tema;
- mancanza di sostegno politico, non rientrando il progetto modello in una politica ufficiale.

1.3 | CHE COSA OFFRE IL RAPPORTO DI SINTESI?

Il presente rapporto di sintesi rende accessibili alle parti interessate i dati e gli insegnamenti tratti dai progetti modello nell'ambito tematico «Creare un'offerta di alloggi sufficiente e adeguata». L'obiettivo è di tematizzare le questioni e le preoccupazioni riguardanti la politica dell'alloggio, sensibilizzare a tal proposito un più ampio numero di persone, e illustrare le interazioni tra politica dell'alloggio, sviluppi sociali e ordinamento del territorio. I principali strumenti sviluppati e applicati nel quadro dei progetti modello sono

presentati alla luce delle differenti esperienze raccolte dai responsabili di progetto e ne viene verificata la trasferibilità in altri contesti. Il rapporto illustra inoltre la maniera in cui sono stati realizzati i progetti. I destinatari sono in primis i Comuni, le regioni e i Cantoni confrontati con sfide simili e che prendono in considerazione la possibilità di svolgere progetti analoghi, ma anche i pianificatori, gli investitori del mercato immobiliare e tutti coloro che si interessano di questioni di politica dell'alloggio.

2 | I PROGETTI MODELLO NELL'AMBITO TEMATICO «CREARE UN'OFFERTA DI ALLOGGI SUFFICIENTE E ADEGUATA»

2.1 | PANORAMICA DEI CINQUE PROGETTI MODELLO REALIZZATI

TITOLO	PERIMETRO DEL PROGETTO (contesto territoriale)	RESPONSABILI DI PROGETTO	SFIDE
Potenziale di sviluppo nei quartieri cooperativi di Bienne	Città di Bienne (città nucleo)	Città di Bienne	<ul style="list-style-type: none"> • Creare, mantenere e incrementare un'offerta di alloggi a prezzi moderati • Conservare, utilizzare e sviluppare le qualità insediative
Laboratorio sperimentale Morenal-Bellinzona: riposizionamento di un quartiere	Quartiere Morenal (insediamento periferico di una città nucleo)	Morenal SA (residenza a partire da fine 2016)	<ul style="list-style-type: none"> •Cogliere i mutamenti demografici •Combattere gli effetti negativi della segregazione
Strategie per un'offerta di alloggi equilibrata nella Riviera	Regione Riviera (regione di pianificazione con dieci Comuni)	Comuni della regione, rappresentati dai dieci sindaci	<ul style="list-style-type: none"> •Cogliere i mutamenti demografici •Superare/Ridurre le disparità territoriali •Creare, mantenere e incrementare un'offerta di alloggi a prezzi moderati
Alloggi attrattivi tra il Gottardo e la pianura della Reuss	Alta Reusstal / Urserntal (regione turistica e montana)	Dipartimento di giustizia del Cantone di Uri	<ul style="list-style-type: none"> •Superare/Ridurre le disparità territoriali •Creare, mantenere e incrementare un'offerta di alloggi a prezzi moderati •Conservare, utilizzare e sviluppare le qualità insediative
Abitazioni primarie a prezzi moderati per la località turistica di Zermatt	Alta Mattertal (località turistica comprendente tre Comuni)	Comune di Zermatt	<ul style="list-style-type: none"> •Cogliere i mutamenti demografici •Superare/Ridurre le disparità territoriali •Creare, mantenere e incrementare un'offerta di alloggi a prezzi moderati •Combattere gli effetti negativi della segregazione

Tabella 1: panoramica dei cinque progetti modello realizzati

2.2 | POTENZIALE DI SVILUPPO DEI QUARTIERI COOPERATIVI DI BIENNE



Per determinare il potenziale di sviluppo delle costruzioni realizzate su parcelle concesse in diritto di superficie della città di Bienne, nel quartiere di Möslì sono stati analizzati gli interessi in materia sia di densificazione che di protezione dei monumenti. (Foto: © UFAB)

CONSTRUCTION DE LOGEMENTS D'UTILITÉ PUBLIQUE ET URBANISATION

Nel confronto nazionale la città di Bienne vanta una quota elevata di abitazioni cooperative (ca. il 15 % sull'intero parco immobiliare). Quest'ultima riveste un ruolo importante per l'offerta di alloggi convenienti e di elevata qualità. Due iniziative cittadine, confluite in un regolamento approvato dal Consiglio comunale relativo alla promozione dell'edilizia abitativa di utilità pubblica, chiedono che tale quota venga aumentata rispettivamente al 20 per cento entro il 2035 oppure almeno al 50 per cento nell'area di Gurzelen, un comprensorio situato nel cuore della città con un potenziale di sviluppo straordinariamente elevato.

Attualmente nella città di Bienne vi sono 31 diverse cooperative di costruzione di abitazioni che contano circa 4500 alloggi, gran parte dei quali si trova su parcelle concesse in diritto di superficie con contratti di diritto di superficie a scadenza (2016–2048). È perciò indispensabile prorogare i contratti esistenti o stipularne di nuovi. Con l'obiettivo di promuovere un'offerta di alloggi attrattiva, rendendo nel contempo giustizia a un'utilizzazione parsimoniosa del suolo, la città ha elaborato – nel quadro del progetto modello – un'analisi approfondita delle esigenze di rinnovamento e del potenziale di sviluppo dei quartieri cooperativi. Si è dovuto inoltre tener conto della grande importanza dei quartieri dal punto di vista della protezione dei monumenti e degli insediamenti e, in particolare, del loro effetto identitario.

STIMA DEL POTENZIALE DI SVILUPPO E COLLABORAZIONE PARTENARIALE

L'intenzione era di valutare il potenziale di sviluppo dei quartieri cooperativi esistenti su suolo cittadino per poi procedere a una ponderazione degli interessi tra la conservazione dell'insediamento (protezione dei monumenti e degli insediamenti, buono stato tecnico, fidelizzazione dell'affittuario ecc.) e i loro cambiamenti, nonché dello sviluppo centripeto (utilizzo parsimonioso del suolo, spazi abitativi moderni, rispetto di standard energetici). A tale scopo il coinvolgimento delle cooperative di costruzione di abitazioni interessate ha rivestito una grande importanza.

QUALIFICAZIONE DEL PARCO IMMOBILIARE E COLLOQUI CON LE COOPERATIVE DI COSTRUZIONE DI ABITAZIONI

La direzione di questo progetto è stata assicurata dalla Divisione Pianificazione urbana della città di Bienne, con il sostegno del settore Protezione dei monumenti storici e architettura della Divisione Edilizia. Nell'elaborazione del progetto sono stati inoltre coinvolti mandatarî esterni provenienti dai settori Pianificazione del territorio e urbanistica nonché Architettura e Protezione dei monumenti e degli insediamenti. Per determinare il potenziale di sviluppo degli insediamenti esistenti e far luce sugli eventuali conflitti d'interesse, è stato necessario individuare le qualità dei singoli insediamenti. A tal fine è stata realizzata un'analisi approfondita che ha consentito di valutare lo stato dell'insediamento in base a vari criteri (valore d'uso della struttura dell'insediamento, valore di sistemazione della struttura dell'insediamento e qualità architettonica) e indicatori concreti (ad es. inquinamento fonico, insolazione, densità di costruzione, elementi di sistemazione e piantumazione, facciate, standard di sviluppo, ecc.). Questo metodo di qualificazione del parco immobiliare può essere facilmente applicato anche ad altri insediamenti.

I singoli insediamenti sono stati infine studiati attraverso confronti incrociati e valutati tenendo in considerazione i loro punti di forza e di debolezza. Su questa base, e dopo i colloqui condotti con le cooperative di costruzione di abitazioni, sono stati elaborati degli approcci d'intervento.

PIANO D'INSIEME, COMPRENDETE GLI APPROCCI D'INTERVENTO, E ACCOMPAGNAMENTO DEI PROCESSI DI RINNOVAMENTO

Lo svolgimento della procedura per singoli perimetri in tutta la città è stato riassunto in un piano d'insieme, che illustra gli approcci d'intervento da seguire per ciascun

insediamento (ad es. conservazione, sostituzione parziale). L'analisi ha consentito di rinnovare in modo mirato i contratti di superficie con le cooperative di costruzione di abitazioni e di promuovere, attraverso i diritti di superficie, uno sviluppo sostenibile del parco immobiliare cooperativo. Per sostenere le cooperative, il Consiglio comunale ha accordato un finanziamento straordinario di 5 milioni di franchi. Il contributo può essere utilizzato, ad esempio, per prefinanziare i costi di pianificazione o per procedure quali i concorsi di architettura.

UN PROCESSO CONDIVISO E APPROCCI D'INTERVENTO CONCRETI

Dato l'elevato numero di cooperative di costruzione di abitazioni presenti nella città di Bienne e le numerose parcelle concesse in diritto di superficie, la comunicazione tra la città di Bienne e tali enti era un elemento chiave del progetto. I colloqui individuali con tutte le cooperative hanno permesso di migliorare il dialogo tra queste e i responsabili della pianificazione urbana. I colloqui hanno fornito importanti dati sulla situazione di partenza per quel che riguarda le cooperative nonché sulle esigenze della futura pianificazione, che dovrà essere affrontata con uno spirito di partenariato.

Il progetto modello ha consentito di elaborare una valutazione complessiva della necessità di intervento per l'insieme degli immobili delle cooperative su suolo comunale. Con l'eccezione degli immobili in cui non vi è necessità di coordinamento, poiché in essi non vi sono esigenze particolari in termini di pianificazione urbana o conservazione dei monumenti, per tutti gli altri immobili delle cooperative sono stati definiti sia un principio d'intervento sia il margine di manovra.

2.3 | LABORATORIO SPERIMENTALE MORENAL-BELLINZONA: RIPOSIZIONAMENTO DI UN QUARTIERE



Accanto alla riqualifica degli spazi esterni, alcuni servizi specificatamente rivolti ad anziani, famiglie e bambini contribuiscono ad aumentare l'attrattiva del quartiere.

UN QUARTIERE STIGMATIZZATO DA RIVALORIZZARE

Il quartiere Morenal è un complesso immobiliare nel Comune di Monte Carasso, parte integrante dell'agglomerato di Bellinzona, Ticino². Gli stabili costruiti nel 1995 contano 76 unità abitative e una parte commerciale. Il complesso abitativo è riconosciuto dalla legge federale del 1974 che promuove la costruzione d'abitazioni e l'accesso alla loro proprietà (LCAP) e dalla relativa legge cantonale del 1985, e beneficia di sussidi concessi ai nuclei con redditi medio bassi. Tale riconoscimento è in fase di scadenza graduale a partire dal 2018. Questa situazione compromette la sostenibilità economico-finanziaria del complesso. Inoltre, il quartiere, negli anni, si è caratterizzato da una forte pre-

senza di popolazione socio-economicamente svantaggiata e vulnerabile, che ha contribuito alla stigmatizzazione della zona. Ad oggi, necessita dunque di un intervento rivolto alla rivalorizzazione e integrazione del quartiere.

RIVALORIZZAZIONE TRAMITE LA CREAZIONE DI PONTI INTERNI ED ESTERNI AL QUARTIERE

Il laboratorio sperimentale ha due obiettivi: la riqualifica del quartiere al fine di migliorare l'integrazione socio-culturale con i quartieri circostanti e la definizione di una strategia di solidità finanziaria che garantisca la sostenibilità dell'intero progetto. Operativamente, si è deciso di destinare circa la metà di alloggi agli anziani e di creare una «comunità di

alloggio» per persone fisicamente invalide, lasciando le restanti unità abitative a disposizione senza vincoli di sorta. La struttura già esistente ben si presta ad offrire alloggi alle differenti categorie di popolazione, essendo composta da unità abitative di varie dimensioni. L'intento è di rivalorizzare il Morenal lavorando sulla sua intergenerazionalità e la diversità. L'intero progetto è stato sviluppato considerando un contesto urbano e di pianificazione territoriale che ha un impatto sui comuni attigui ma anche sull'insieme della regione del bellinzonese.

ELEMENTI DISTINTIVI DEL LABORATORIO: PROMOTORE PRIVATO, PARTNER MIRATI E COMPETENZE INTERDISCIPLINARI

L'organizzazione del progetto è stata sostanzialmente verticale e divisionale. Si è sviluppato un sistema di sub-progetti tematici e specifici coordinati da una leadership di progetto unica sostenuta dalla Morenal SA. Con questa impostazione di progetto i singoli partner si sono potuti focalizzare sugli specifici sub-progetti di loro competenza, ottimizzando così gli sforzi e le collaborazioni. Il progetto è stato reso possibile grazie al lavoro congiunto con attori istituzionali cantonali, regionali e comunali, come pure con associazioni specifiche attive sul territorio come ad esempio Pro Senectute, Pro Infirmis, ABAD (Associazione bellinzonese per l'assistenza e cura a domicilio) e AFDS (Associazione famiglie diurne Sopraceneri).

QUESTIONE DI COLLABORAZIONE E PIANIFICAZIONE

Il progetto si è sviluppato con un iter ben definito. Primo, si è proceduto con la definizione della problematica e lo sviluppo di ipotesi di soluzioni. Secondo, si è effettuata una mappatura dei bisogni nell'agglomerato di riferimento definendo pertanto delle ipotesi di servizi innovativi da sviluppare. Terzo, si è effettuata la ricerca del partner appropriato per co-sviluppare, co-creare ed erogare il servizio specifico definito. Infine, si è proceduto con l'implementazione ed il monitoraggio dei servizi e delle attività selezionate.

UN LAVORO DI CO-SVILUPPO DEI PROGETTI PER CREARE PONTI E FAVORIRE L'INTEGRAZIONE

A sostegno di questa strategia di rivalorizzazione, si è realizzata una rete di servizi e si sono sviluppate altre offerte che consentono di stabilire ponti relazionali interni ed esterni al quartiere tra i differenti gruppi di popolazione. Di fatto, oltre alla messa a disposizione di parte delle unità abitative del complesso come «comunità alloggio», sono stati sviluppati servizi e attività specifici per: anziani, persone fisicamente

disabili, famiglie e la popolazione dell'agglomerato. È stata istituita la figura del custode sociale, introdotto uno sportello terza età per il territorio; sviluppati corsi di formazione Pro Senectute; creato un supporto per invalidi e sviluppata la domotica per grandi invalidi e anziani. Per quanto concerne le famiglie sono stati creati un centro extrascolastico, un servizio di consulenza materno-pediatrico e una mensa scolastica. Inoltre, ad uso della collettività sono stati messi a disposizione spazi aggregativi come ad esempio la sala multiuso, gli orti collettivi e il parco. Grazie a queste nuove interazioni il quartiere risulta rivalorizzato, riposizionato e integrato nella comunità di riferimento.

UN LABORATORIO SPERIMENTALE CHE INSEGNA

La sperimentazione svolta ha portato ad identificare tre insegnamenti potenzialmente applicabili ad altri progetti simili. Primo, per sviluppare un lavoro di partenariato sinergico risulta fondamentale creare e attivare una rete di partner – pubblici, privati o entrambi – solida e duratura in cui bisogna esplicitare sin dall'inizio quali sono le reciproche aspettative e definire chiaramente quali sono gli interessi reciproci nei vari ambiti di attività. Rete che deve essere aperta lungo tutta la durata del progetto per il coinvolgimento di nuovi partner che possono contribuire al suo sviluppo, come ad esempio in questo caso per la creazione di nuovi servizi. Secondo, per la realizzazione e la buona riuscita di progetti del genere risulta cruciale anche il coinvolgimento del settore privato, in questo caso in qualità di promotore e coordinatore del progetto. Terzo, in caso in cui si verifichi un cambio importante tra i principali partner nel progetto è fondamentale prevedere un piano di comunicazione e di trasferimento trasparenti. In questo caso si è verificato con il cambio di proprietà del complesso immobiliare.

2.4 | STRATEGIE PER UN'OFFERTA DI ALLOGGI EQUILIBRATA NELLA RIVIERA



La posizione della Riviera, nella foto con Vevey in primo piano, determina una forte domanda di alloggi, difficile da soddisfare in un territorio racchiuso tra lago e montagne. (Foto: © Grégoire Chappuis/gc-photo.ch)

FORTE DOMANDA E INVECCHIAMENTO DELLA POPOLAZIONE

Da molti anni la regione della Riviera, che riunisce dieci Comuni del Cantone di Vaud attorno alle città di Vevey e Montreux, registra una forte domanda di alloggi, accompagnata tuttavia da un'offerta piuttosto ridotta di abitazioni a pigione moderata. A incontrare le maggiori difficoltà nella ricerca di alloggi adatti sono soprattutto i giovani e le famiglie, i quali spesso finiscono per lasciare la regione. In tal modo la percentuale già elevata di abitanti anziani continua ad aumentare. Questo crescente disequilibrio sociodemografico rischia di compromettere lo sviluppo economico e sociale della regione.

Prima dell'inizio del progetto modello, i Comuni urbani avevano già adottato delle misure volte a promuovere gli alloggi a prezzi moderati per i gruppi di popolazione più svantaggiati. Tali Comuni, tuttavia, non avevano ancora avviato una riflessione generale sulla creazione di abitazioni convenienti per i giovani e le famiglie. Un ulteriore ostacolo è costituito dalla scarsità di zone edificabili nella maggior parte dei Comuni della Riviera. Le opportunità di sviluppare la costruzione di alloggi a prezzi moderati sono perciò assai ridotte.

SOLUZIONI PER UN'OFFERTA EQUILIBRATA DI ALLOGGI

Il principale obiettivo del progetto modello era di trovare soluzioni per proporre, a livello regionale, un'offerta di alloggi a prezzi moderati adatta a tutti i gruppi di popolazione. L'idea era quella di approfittare di un punto di vista regionale, che consentisse una riflessione e un coordinamento delle misure in grado di superare i confini comunali. I responsabili del progetto, infine, intendevano iscrivere le misure necessarie in una carta intercomunale, sottoscritta da tutti gli attori, che fungesse da base per l'attuazione di una politica dell'alloggio coordinata in tutta la Riviera.

INDIVIDUAZIONE DELLE ESIGENZE E SVILUPPO DI UNO STRUMENTO STRATEGICO DI PIANIFICAZIONE

La direzione del progetto è stata affidata al servizio addetto alle questioni intercomunali della Riviera (Service des affaires intercommunales de la Riviera, SAI), che conduce progetti intercomunali da oltre 20 anni e gestisce le istituzioni intercomunali della regione. Il progetto modello ha permesso di affrontare un nuovo tema a livello regionale, coinvolgendo i rappresentanti comunali della politica e dell'amministrazione. La procedura «Objectif logement»³, già collaudata a livello comunale, doveva essere adeguata alla scala regionale e testata. La procedura comprende una «diagnosi» – ossia un'analisi della situazione sociodemografica, del parco immobiliare e delle possibilità di sviluppo – la formulazione di obiettivi quantitativi e qualitativi in materia di offerta di alloggi e l'elaborazione di raccomandazioni ai fini del raggiungimento di tali obiettivi. Concepita da un ufficio privato, essa è sostenuta finanziariamente dal Cantone di Vaud⁴, motivo per cui quest'ultimo era anch'esso coinvolto nel progetto modello. L'elaborazione del progetto è stata affidata a un ufficio esterno, che ha sviluppato la suddetta procedura.

ANALISI A LIVELLO REGIONALE E REALIZZAZIONE A LIVELLO COMUNALE

La realizzazione della procedura «Objectif logement» ha comportato l'analisi statistica dettagliata («diagnosi») dei diversi Comuni e di tutta la regione, e l'elaborazione di scenari che consentissero di proporre un'offerta equilibrata di alloggi a livello regionale. Si è poi proceduto alla definizione di obiettivi, misure e possibilità d'intervento. Hanno coronato la procedura due rapporti, uno condotto a livello regionale e uno realizzato su scala comunale. Quest'ultimo

ha messo in rilievo le sfide da raccogliere e ha formulato una serie di raccomandazioni. Il rapporto condotto a livello regionale, dal canto suo, ha fissato cinque obiettivi per una politica regionale dell'alloggio e ha fornito alcune raccomandazioni. Tuttavia, a causa della mancanza di una forte volontà da parte dei Comuni, per il momento la realizzazione su scala regionale non ha condotto a misure concrete e finora non è stata redatta alcuna carta regionale. La realizzazione, dunque, ha luogo prioritariamente nei Comuni.

GRANDI DISPARITÀ TRA I COMUNI, MA SCAMBI PROFICUI

Il tentativo di realizzare una politica dell'alloggio intercomunale, accompagnata da un'offerta concreta di abitazioni, è unico nel suo genere in Svizzera. Tuttavia, in particolare a causa delle differenze tra le situazioni che caratterizzano l'insieme della regione Riviera, comprendente sia città sia Comuni periurbani e villaggi, è stato difficile trovare una base comune su cui poggiare una politica regionale dell'alloggio. La volontà politica di affrontare le sfide a livello regionale era troppo debole. Il carattere particolarmente eterogeneo dei Comuni della regione lascia supporre che, per alcuni di essi, la necessità d'intervento non sia stata abbastanza grande per spingerli ad impegnarsi attivamente, mentre altri hanno preferito concentrarsi su misure comunali piuttosto che regionali.

La procedura «Objectif logement», infine, si è rivelata difficile da trasporre su scala regionale. Gli obiettivi concreti e le raccomandazioni pratiche relativi all'offerta di alloggi sono stati limitati alla scala comunale. D'altro canto, è emerso che alcuni Comuni disponevano di un margine di manovra assai ridotto per agire direttamente sul mercato dell'alloggio, cosicché a risultare praticabili erano soltanto misure quali le riflessioni strategiche in vista dello sviluppo dei quartieri o l'individuazione di potenziali per lo sviluppo centripeto.

Per contro, la collaborazione in seno al gruppo di monitoraggio tra i rappresentanti della politica e dell'amministrazione, molto apprezzata dai partecipanti, si è rivelata decisamente proficua. Essa ha consentito di mettere in atto un coordinamento efficace tra i diversi attori della regione e ha dato vita a un dialogo sino ad allora inedito tra i rappresentanti di due politiche settoriali, quella dell'alloggio e quella della pianificazione del territorio.

³ Traducibile con: «obiettivo alloggi». La procedura, tuttavia, supera la semplice definizione di un obiettivo.

⁴ Canton de Vaud, 2010, pag. 16.

2.5 | ALLOGGI ATTRATTIVI TRA IL GOTTARDO E LA PIANURA DELLA REUSS



La domanda supplementare di alloggi per gli impiegati del progetto turistico di Andermatt offre l'opportunità di valorizzare il parco immobiliare e di animare i Comuni circostanti tra cui, ad esempio, Göschenen. (Foto: © ARE Uri / Christof Hirtler)

UNA SVOLTA IN AMBITO DI SVILUPPO

Negli ultimi decenni l'Urserntal e l'alta Reusstal sono state interessate da intensi processi di emigrazione a cui è seguito un aumento delle abitazioni vuote e lo smantellamento di importanti servizi e infrastrutture, inclusi esercizi commerciali e scuole. Tutto ciò ha portato allo spopolamento dei centri abitati.

Il progetto turistico, attualmente in fase di realizzazione ad Andermatt (Progetto turistico Andermatt), sta tuttavia dando un importante impulso allo sviluppo. Una volta pienamente operativo, il progetto dovrebbe impiegare fino a 1500 persone supplementari. Nei dintorni di Andermatt, in un raggio di percorrenza di 30 minuti, saranno quindi necessarie 1000 unità abitative in più per ospitarli⁵.

SODDISFARE IL FABBISOGNO DI ALLOGGI E RIVITALIZZARE I CENTRI STORICI DELLE LOCALITÀ

L'aumento della domanda di spazi abitativi è un'occasione per sfruttare il potenziale inutilizzato degli attuali centri storici nell'Urserntal e nell'alta Reusstal e per utilizzare l'impulso allo sviluppo ora citato al fine di rianimare e rivitalizzare i villaggi della regione. L'obiettivo del progetto modello era di innescare il processo di crescita a livello regionale invece di concentrarlo soltanto ad Andermatt, per evitare ricadute negative quali una maggiore concorrenza sul mercato immobiliare e un incremento del carico sulle infrastrutture esistenti. A sostegno di questa strategia di sviluppo decentralizzata, ci si è proposti inoltre di ristrutturare il patrimonio edilizio preesistente nell'Urserntal e nell'alta Reusstal e di rivitalizzare i centri dei Comuni.

ANALISI DELLA DOMANDA E DELL'OFFERTA E REALIZZAZIONE IN SOTTOPROGETTI

La direzione del progetto è stata assicurata dall'Ufficio per lo sviluppo territoriale del Cantone di Uri. Al gruppo di progetto operativo, inoltre, si sono aggiunti due rappresentanti dell'Alta scuola di Lucerna e un rappresentante del Consorzio intercomunale Uri. All'avvio del progetto sono state intraprese approfondite analisi della domanda e dell'offerta del mercato immobiliare regionale e una valutazione dell'attrattiva dei villaggi. Tutto ciò ha costituito la base per le fasi successive. Le misure concrete da attuare nella regione sono state concepite a partire da alcuni principi di intervento. Questi ultimi sono stati elaborati sulla scorta delle analisi di domanda e offerta del mercato immobiliare regionale condotte durante un workshop, a cui hanno partecipato tutti i Comuni. Le misure sono state dapprima approfondite nell'ambito di singoli sottoprogetti, quindi attuate facendo uso degli strumenti più diversi. I sottoprogetti sono stati elaborati in stretta collaborazione con i Comuni partecipanti.

PRESENTAZIONE DEI DIVERSI STRUMENTI DESTINATI A PRIVATI E AUTORITÀ

I risultati più importanti e i documenti di base emersi dal progetto sono stati riuniti in una piattaforma informativa on-line (cfr. la sezione «Ulteriori informazioni») e si rivolgono in particolare ai privati e alle autorità pubbliche.

Per i proprietari è stato messo a punto lo strumento «analisi immobiliare», che valuta lo stato e il potenziale dei vecchi edifici e comprende varie proposte progettuali, tra cui una stima dei costi. La piattaforma offre inoltre una panoramica dei possibili fondi di sovvenzionamento per ristrutturazioni e informazioni per un migliore uso delle abitazioni secondarie.

Per le autorità / i Comuni sono stati resi disponibili un modello di capitolato d'onere utile alla nomina di una persona appositamente designata per il centro storico e informazioni su come poter rivitalizzare i centri storici attraverso specifiche infrastrutture di approvvigionamento. Una lista di controllo, inoltre, illustra le misure da adottare per utilizzare meglio le abitazioni secondarie e in che modo interpellarne i proprietari. Sono state infine fornite informazioni sulla possibilità di integrare il traffico regionale con offerte alternative (ad es. bus su chiamata).

PROSPETTIVA SOVRACOMUNALE E REALIZZAZIONE LOCALE

Grazie all'impegno del Cantone in qualità di responsabile di progetto, si è potuto adottare sin dall'inizio una prospettiva sovracomunale. In tal modo, nei sottoprogetti è stato possibile adeguare i perimetri di lavoro alle problematiche in causa facendo sì che i diversi ambiti d'intervento rimanessero interconnessi. Il fatto che la responsabilità fosse nelle mani del Cantone ha inoltre consentito che il progetto venisse elaborato tenendo conto di diverse politiche settoriali. La struttura amministrativa urana, assai snella se paragonata a quella di altri Cantoni, si è rivelata un indubbio vantaggio. La complessità dei problemi trattati nel progetto modello ha mostrato con chiarezza che le questioni legate agli alloggi sono fortemente influenzate da diverse politiche e che l'obiettivo di creare un'offerta di alloggi adeguata deve essere considerato come un progetto di sviluppo comunale sovraordinato.

Complessivamente sono nati nove sottoprogetti con i più svariati orientamenti tematici. Il Cantone è così riuscito a mobilitare diversi attori sul mercato immobiliare (Comuni, proprietari fondiari) e a varare progetti che i Comuni da soli non avrebbero potuto realizzare. Condizione essenziale per il buon esito dell'attuazione dei sottoprogetti è stato l'impegno delle persone in loco.

Il progetto modello ha pertanto permesso di sensibilizzare ancor di più gli attori regionali sulle questioni degli alloggi e sugli aspetti locali. L'obiettivo che si era posto il Cantone, ossia di sfruttare la dinamica di sviluppo esistente a vantaggio dell'intera alta Reusstal e dell'Urserntal, ha indubbiamente contribuito all'accettazione del progetto.

2.6 | ABITAZIONI PRIMARIE A PREZZI MODERATI PER LA LOCALITÀ TURISTICA DI ZERMATT



I Comuni dell'Alta Mattertal si impegnano a livello regionale per un'offerta di alloggi adeguata e a prezzi moderati per gli abitanti locali. (Foto: © Leander Wenger)

UN MERCATO IMMOBILIARE TESO E CARATTERIZZATO DALLA SEGREGAZIONE SOCIALE

Le economie domestiche delle classi di reddito medio e basso hanno difficoltà a trovare un alloggio a prezzi accessibili a Zermatt. Viverci in pianta stabile per loro è diventato praticamente impossibile. L'assenza di un'offerta di alloggi penalizza gli abitanti locali e in particolare chi lavora nel settore del turismo, ormai costretto a cercare alloggio nei vicini Comuni di Täsch e Randa, in cui aumenta quindi la pressione edilizia. Il Comune di Täsch, in particolare, ospita moltissimi stranieri, e sta lottando contro un ulteriore aumento, poiché la forte concentrazione di abitanti stranieri, soprattutto portoghesi, rischia di favorire l'emergere di un'indesiderata «società parallela». A Zermatt la scarsa

offerta di alloggi a prezzi moderati si sta ulteriormente riducendo a causa delle ristrutturazioni di abitazioni o della trasformazione di abitazioni primarie in abitazioni secondarie. Infine, nei Comuni dell'Alta Mattertal il margine d'intervento in ambito di politica dell'alloggio è molto limitato a causa della quasi totale assenza di proprietà fondiarie o beni immobili propri.

MANTENIMENTO DI ALLOGGI A PREZZI MODERATI E MESCOLANZA SOCIALE

I Comuni dell'Alta Mattertal hanno riconosciuto la necessità di affrontare insieme il problema, in modo da ampliare il margine di intervento e preservare la qualità dell'intera località turistica. L'obiettivo del progetto modello era, in primo

luogo, di migliorare l'accesso a un'offerta di spazi abitativi a prezzi moderati nell'Alta Matteredal mantenendo gli alloggi esistenti e creandone di nuovi. Il progetto, inoltre, mirava a una migliore mescolanza sociale nei singoli Comuni per mitigare le ripercussioni negative dell'evoluzione in corso.

SOLUZIONI ALTERNATIVE E LORO CONCRETIZZAZIONE NELL'AMBITO DI GRUPPI DI LAVORO

Il progetto modello è stato condotto da un gruppo di progetto, in cui erano rappresentati – anche politicamente – i tre Comuni partecipanti, Zermatt, Täsch e Randa, e il Cantone. L'amministrazione del progetto è stata assunta dalla direzione dei lavori pubblici del Comune di Zermatt, sostenuta sul piano tecnico da un ufficio di pianificazione e consulenza.

Come primo passo, è stata elaborata una bozza con alcune proposte di soluzioni, forme organizzative e opzioni di finanziamento ed è stata costituita una tavola rotonda quale piattaforma di scambio tra i proprietari fondiari e altri attori del mercato fondiario e immobiliare, i datori di lavoro e i rappresentanti dei Comuni patriziali. Essi hanno avuto l'opportunità, nel quadro di due gruppi di lavoro («marketing della località» e «consorzio»), di sviluppare e attuare alcune soluzioni.

UNA COMBINAZIONE DI MISURE REGIONALI E COMUNALI

Le misure elaborate interessano sia il livello comunale che quello regionale e combinano approcci da un lato rivolti alle normative in vigore e dall'altro basati sui possibili incentivi.

Nel Comune di Zermatt è stata riveduta la normativa sulle abitazioni secondarie in modo da ridurre la stretta interdipendenza tra il mercato delle abitazioni principali e quello delle abitazioni secondarie. Al termine del progetto il Comune intende istituire una commissione affinché, anche in futuro, venga garantita un'adeguata offerta di abitazioni a prezzi moderati. Della commissione faranno parte anche alcuni rappresentanti dei Comuni di Täsch e Randa in modo da darle una valenza regionale.

A livello regionale il gruppo di lavoro «marketing della località» ha elaborato un opuscolo per i nuovi arrivati intitolato «Wo wohne ich schlau» (Dove vivo meglio?), che illustra le caratteristiche di ogni località dell'Alta Matteredal. A titolo di complemento, è stato allestito un pacchetto di misure che consente di dare vita a un «marketing della località» mirato

e adeguato alle peculiarità comunali. Ci si sforzerà inoltre di creare una cooperativa attiva su scala regionale che, attraverso la gestione e l'amministrazione degli oggetti disponibili, preservi il parco immobiliare delle abitazioni primarie e migliori l'accesso ad abitazioni a prezzi moderati nell'Alta Matteredal. È stato infine elaborato un piano imprenditoriale ed è in fase di preparazione una richiesta di finanziamento indirizzata alle autorità politiche.

INFORMAZIONE (PUBBLICA) MINUZIOSA E PARTECIPAZIONE POLITICA

In tutti e tre i Comuni ci si è impegnati a fornire alla popolazione informazioni sufficienti sul progetto. I responsabili hanno perciò organizzato in ogni Comune due incontri pubblici di informazione e dibattito per conoscere le esigenze specifiche della popolazione e trovare nuovi partner. Anche durante la realizzazione del progetto si è puntato a rinsaldarne la valenza regionale e a farlo conoscere il più possibile coinvolgendo a tal fine importanti attori dei Comuni e del mercato immobiliare. Siccome gli operatori del settore turistico e immobiliare si muovono, in primo luogo, in un contesto di economia di mercato e sono quindi orientati al profitto, era tutt'altro che scontato riuscire, nel corso del progetto, a conquistare l'appoggio di determinate personalità. L'impegno pubblico di queste ultime a favore degli obiettivi del progetto ha contribuito in modo decisivo all'attivazione e al coinvolgimento di altri importanti attori nel processo.

Altrettanto importante è stato integrare il progetto a livello politico. La scadenza della legislatura ha rappresentato una grande sfida in termini di continuità: è stato infatti necessario familiarizzare i nuovi rappresentanti delle autorità con il progetto e convincerli della sua validità.

Sebbene siano emerse questioni relative alla ripartizione di vantaggi e svantaggi delle misure pianificate tra i Comuni, è stato possibile trovare soluzioni concrete e vantaggiose per tutti. Grazie alla combinazione di misure comunali e regionali e dei due approcci menzionati sopra, la problematica è stata affrontata da prospettive diverse tenendo adeguatamente conto degli interessi dei Comuni. Il progetto modello, infine, ha rafforzato la cooperazione regionale e ha sensibilizzato la politica, l'economia privata e altre cerchie interessate alla problematica di alloggi adeguati alle esigenze e a prezzi accessibili.

3 | INSEGNAMENTI TRATTI DAI PROGETTI MODELLO

3.1 | PRINCIPALI FATTORI D'INFLUENZA

I progetti modello hanno dimostrato che, da un punto di vista economico e demografico, il mercato dell'alloggio è fortemente influenzato da interazioni e rapporti sovraordinati. Per questa ragione, le questioni relative agli alloggi non possono essere trattate nell'ambito di una politica isolata, ma devono essere intese e affrontate in un contesto più ampio. In pratica ciò significa che numerosi fattori, che esulano

dalla sfera d'influenza delle misure di politica dell'alloggio in senso stretto, hanno un impatto significativo sul mercato immobiliare, come per esempio l'occupazione regionale o l'evoluzione congiunturale generale. Lo schema sottostante illustra quanto detto prendendo come esempio alcuni di questi fattori. Presentando solo le principali interazioni, non pretende di essere esaustivo.

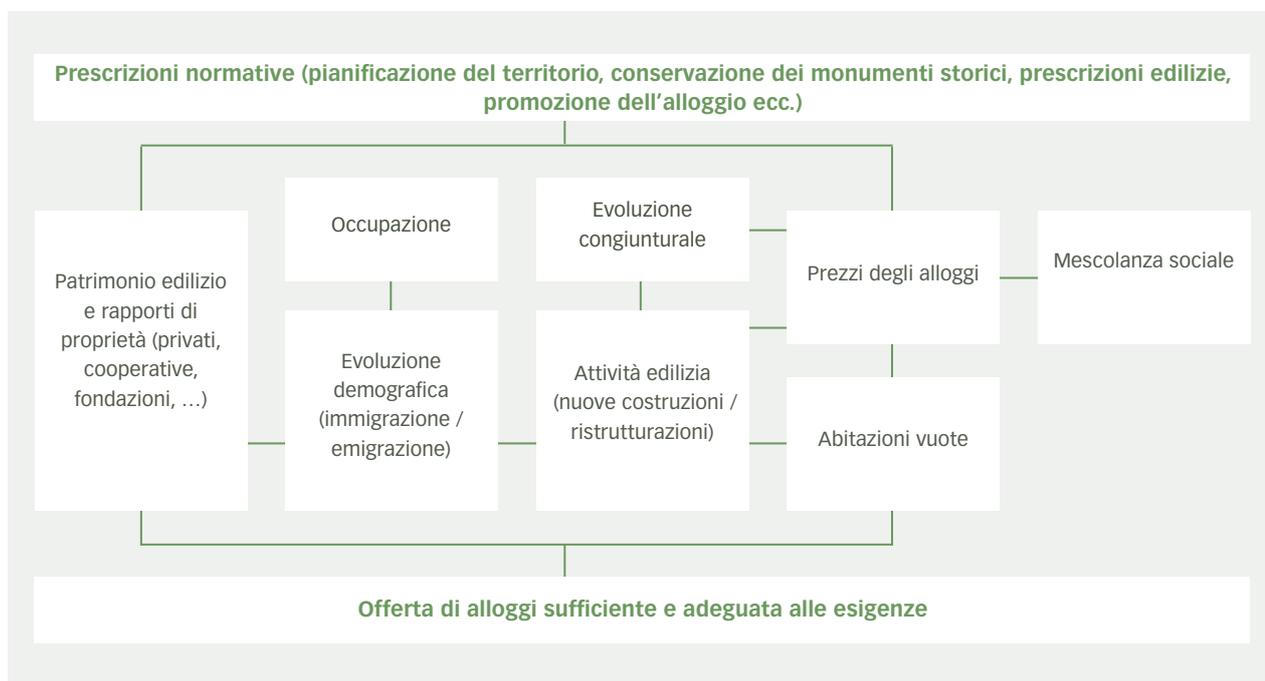


Figura 2: Fattori d'influenza e interazioni reciproche sul mercato dell'alloggio (grafico realizzato dagli autori)

Alla luce di tali interazioni, è opportuno ricorrere a misure di politica dell'alloggio intersettoriali. Le considerazioni di natura pianificatoria, ad esempio, possono servire per intervenire sulla sostanza edificata. Inoltre, al fine di mantenere o migliorare l'attrattiva di un determinato luogo e arrestare quindi la tendenza all'emigrazione, deve esserci sufficienti opportunità di lavoro e un'adeguata offerta di servizi. Un'equilibrata mescolanza sociale, infine, può essere raggiunta solo se tutti i gruppi di popolazione dispongono di un'adeguata offerta di alloggi che soddisfi le loro esigenze e le loro possibilità finanziarie e sia conforme a determinati standard qualitativi. Proprio a questo riguardo emergono spesso voci contrastanti: con nuove costruzioni o ampie opere di ristrutturazione è possibile, nella maggior parte dei casi, soddisfare efficacemente esigenze

particolari quali, ad esempio, la messa a punto di sistemi di assistenza o l'abbattimento di barriere architettoniche. D'altra parte, la realizzazione di tali ristrutturazioni comporta solitamente un aumento degli affitti. Occorre pertanto trovare soluzioni cooperative e innovative per affrontare tali sfide e sviluppare un'adeguata offerta immobiliare in grado di soddisfare la domanda eterogenea di alloggi. Siccome quello dell'alloggio è un tema trasversale, è necessario coordinare la procedura con altre politiche. In tal modo è possibile introdurre opzioni d'intervento in ambito di pianificazione del territorio, protezione dei monumenti e degli insediamenti, politica dei trasporti, sviluppo regionale e/o della piazza economica, politica della sanità, politica familiare, politica della vecchiaia e politica sociale.

PROGETTI IN AMBITO DI ALLOGGIO UTILI A UNO SVILUPPO SOSTENIBILE DEL TERRITORIO E DEL COMUNE

Analizzando tutti i progetti, la principale analogia emersa è che lo sviluppo degli alloggi non può realizzarsi indipendentemente dal contesto e dalla visione del futuro dei singoli Comuni o dei comprensori interessati. La stretta interconnessione con altri aspetti settoriali e di incidenza territoriale relativa allo sviluppo dei Comuni richiede l'adozione di un approccio integrato allo sviluppo degli alloggi, in base al quale le questioni emerse e le decisioni sullo sviluppo dei Comuni vanno affrontate secondo una logica d'insieme. A tal proposito le autorità pubbliche sono chiamate a svolgere

un ruolo guida: devono avviare riflessioni di ordine strategico, sviluppare una posizione che ponga in primo piano l'interesse pubblico e lanciare progetti che mirino alla creazione di un'offerta di alloggi sufficiente e adeguata alle esigenze. Tale obiettivo, tuttavia, può essere raggiunto solo tenendo presenti altri aspetti rilevanti e collaborando con altri importanti attori. Per garantire un'impostazione e un approccio integrati, occorre innanzitutto individuare i diversi ambiti d'intervento. Tutto ciò presuppone da un lato una serie di considerazioni tempestive da parte delle autorità pubbliche e, dall'altro, l'inclusione dei principali attori del mercato fondiario e di altre politiche settoriali interessate.

- Nel **progetto di Bienne**, al centro vi erano il coordinamento tra gli interessi dello sviluppo insediativo e urbano e quelli della protezione dei monumenti e degli insediamenti, il tutto in stretta collaborazione con le cooperative di costruzione di abitazioni interessate.
- Nell'ambito del riposizionamento del **quartiere Morenal**, le misure di politica familiare e della vecchiaia hanno rivestito un ruolo centrale. Presupposto fondamentale è stata una stretta collaborazione dei proprietari con istituzioni semipubbliche e con le autorità pubbliche.
- Nel **Cantone di Uri**, nel quadro dei sottoprogetti, sono state attuate numerose politiche in diversi ambiti: oltre che sull'offerta di alloggi, l'attenzione è stata rivolta ai servizi bancari e postali, ai trasporti e alla rivitalizzazione dei centri storici.
- Nel progetto modello **Riviera** le questioni relative allo sviluppo dell'alloggio sono state associate a riflessioni di ordine territoriale.
- Le attività del progetto **Alta Matteredal** si sono ispirate a diversi approcci riguardanti differenti politiche: politica economica per il «marketing della località», gestione di alloggi a prezzi moderati per il tramite di un consorzio di prossima creazione, un approccio normativo per un miglior controllo delle abitazioni secondarie.

3.2 | PRINCIPALI AMBITI D'INTERVENTO

Le interazioni individuate e l'impegno, comune a tutti i progetti, per uno sviluppo sostenibile dei Comuni e del territorio, hanno dimostrato che gli obiettivi di politica dell'alloggio possono essere perseguiti ricorrendo ai più diversi strumenti, misure o azioni. Di qui l'ampiezza, anche in termini di contenuti, degli ambiti d'intervento presi in considerazione dai progetti. La sottostante tabella riporta sinteticamente i diversi ambiti in cui hanno operato i progetti modello.

AMBITO D'INTERVENTO	PROGETTO MODELLO				
	BIENNE	MORENAL	RIVIERA	URI	ALTA MATTERTAL
Attivare proprietà sottoutilizzate (comprese le abitazioni secondarie)				X	X
Creare offerte (integrate) per alloggio, servizi di prossimità e gestione dei problemi quotidiani		X		X	
Ridurre la concorrenza esercitata dal mercato delle abitazioni secondarie su quello delle abitazioni primarie				X	X
Distribuire meglio vantaggi e svantaggi di regioni fiorenti / località turistiche			(X)	X	X
Riposizionare un quartiere residenziale con un'immagine negativa		X		(X)	X
Sfruttare, riattivare e rafforzare la qualità degli spazi abitativi e della struttura insediativa	X	X		X	
Coordinare le esigenze e accelerare i progetti di politica dell'alloggio a livello regionale (in spazi funzionali)		(X)	X	X	X

Tabella 2: Panoramica degli ambiti d'intervento in cui hanno operato i progetti modello

Le descrizioni dei singoli ambiti d'intervento riportate qui di seguito approfondiscono le rispettive problematiche e le questioni principali ad essi connesse, e si soffermano sulle soluzioni sviluppate e adottate dai responsabili di progetto (strumenti e misure).

SFRUTTARE MAGGIORMENTE LE PROPRIETÀ SOTTOUTILIZZATE (COMPRESSE LE ABITAZIONI SECONDARIE)

A offrire il maggior potenziale per la creazione di alloggi a prezzi moderati sono soprattutto le proprietà immobiliari esistenti. A questo proposito, l'obiettivo è di rendere disponibili gli alloggi sottoutilizzati o inutilizzati alle economie domestiche che ne hanno bisogno. Tutto ciò presuppone spesso una ristrutturazione o un adattamento alle attuali esigenze. I rispettivi proprietari, tuttavia, prendono in considerazione i necessari investimenti solo se questi si rivelano redditizi. Il coinvolgimento dei proprietari (privati, cooperative o enti pubblici) risulta perciò fondamentale. Essi, tuttavia, decidono di sfruttare le loro proprietà solo per ragioni finanziarie o ideologiche. Se un alloggio è stato utilizzato in passato per scopi turistici, il suo sfruttamento ne riduce spesso la redditività e presuppone quindi un certo coinvol-

gimento ideologico o, tutt'al più, la possibilità di una compensazione (possibilità quest'ultima che sinora non è mai stata contemplata in nessun progetto). Anche per quanto riguarda gli alloggi vuoti in località interessate da processi di spopolamento e da percentuali relativamente elevate di tali abitazioni, il coinvolgimento dei proprietari è fondamentale. In questo caso può risultare difficile per i proprietari privati valutare quando e come convenga ristrutturare le proprietà, poiché vi è il rischio che, dopo la ristrutturazione, queste non possano più essere né vendute né affittate. Quanto alle abitazioni secondarie, per lo più vuote, si pone invece la questione di sapere come migliorare il loro tasso di occupazione – affittandole, ad esempio, a vacanzieri o a impiegati stagionali – contribuendo in tal modo anche alla rivitalizzazione del Comune.

Nel progetto **Uri** si è cercato di individuare le possibilità di incentivare i proprietari di vecchie costruzioni vuote o che richiedono un risanamento. Lo strumento **«analisi immobiliare»** fornisce informazioni sullo stato e il potenziale delle proprietà e su possibili opzioni di ristrutturazione con le rispettive stime dei costi. Ad uso dei proprietari, è stata inoltre allestita **una panoramica dei sussidi e delle misure di sostegno** per la ristrutturazione degli edifici.

È stata altresì affrontata la questione dello sfruttamento delle abitazioni secondarie sottoutilizzate interpellando sia i proprietari che i Comuni (in modo tale che questi ultimi possano prendere contatto con i proprietari di abitazioni secondarie). A tutti sono state fornite informazioni e una **lista di controllo con misure per un migliore sfruttamento delle abitazioni secondarie**.

Nell'**Alta Mattertal** si sta istituendo un **ente regionale** che si occuperà di mettere a disposizione alloggi a prezzi moderati (sotto forma di cooperativa). L'ente dovrà mantenere l'offerta vantaggiosa di abitazioni nel parco esistente e renderla accessibile ai gruppi target. In un primo tempo, ciascuno dei tre Comuni dell'Alta Mattertal dovrà «contribuire» con almeno quattro appartamenti e un apporto finanziario alle attività dell'ente (prestiti senza interessi e certificati di partecipazione). Nonostante il peso preponderante del Comune di Zermatt in termini di abitanti, posti di lavoro e forza finanziaria, si vorrebbe presentare per decisione politica la proposta di un impegno finanziario equivalente da parte di ciascuno dei tre Comuni.

PROPORRE OFFERTE (INTEGRATE) IN AMBITO DI ALLOGGIO, SERVIZI DI PROSSIMITÀ E GESTIONE DEI PROBLEMI QUOTIDIANI

Per rafforzare l'offerta di alloggi, è di solito utile proporre offerte (integrate) supplementari per aumentare l'attrattiva generale delle abitazioni e dei luoghi residenziali. Tali offerte, inoltre, possono soddisfare esigenze specifiche o migliorare complessivamente i servizi di prossimità facilitando la vita quotidiana della popolazione residente. Poter disporre di servizi, infrastrutture e altre offerte che rispondono alle esigenze dei residenti è di fondamentale importanza a livello di singoli insediamenti, come pure di Comuni e regioni. Qualora si intenda rafforzare l'attrattiva di un insediamento, di un Comune o di una regione, occorre tenere conto della qualità di vita nel suo insieme e

individuare i gruppi di popolazione target. Nel frattempo sta diventando sempre più evidente come le offerte intergenerazionali possano contribuire a integrare soprattutto le fasce di popolazione più anziana nella vita sociale. La messa a punto di offerte di questo tipo presuppone l'esistenza di partenariati con i prestatori di servizi pubblici e privati, il settore commerciale e le associazioni. Se le offerte, oltre ad essere rese disponibili alla popolazione residente direttamente interessata, vengono proposte anche a quella delle aree limitrofe, sarà possibile migliorare sia le reti sociali sia l'efficienza e l'utilità dei servizi. Volendo ripartire i costi di tali offerte, sono indispensabili un'intensa consultazione e una stretta collaborazione tra i proprietari, le autorità pubbliche e i prestatori di servizi.

Come dimostra l'esempio del quartiere **Morenal**, è possibile realizzare un'ampia gamma di **offerte (integrate) intergenerazionali** particolarmente attrattive (ad es. corsi di Pro Senectute, consultorio pediatrico, mensa scolastica) per vari gruppi di popolazione e per generazioni diverse (famiglie, persone anziane, bambini e giovani). In tal modo, inoltre, si può promuovere l'attivazione e l'integrazione dei diversi gruppi di popolazione nel quartiere e migliorare gli scambi oltre i confini dell'insediamento. Le autorità pubbliche, tuttavia, non devono imperativamente agire da sole, e anzi possono cercare una cooperazione con associazioni, aziende, fondazioni, privati (come nel caso del quartiere Morenal) e altri attori. La mensa scolastica e le attività extrascolastiche per bambini e ragazzi, ad esempio, sono assicurate dall'associazione Famiglie Diurne Sopraceneri.



Un nuovo orto collettivo promuove la convivenza nel quartiere Morenal. (Foto: © UFAB)

RIDURRE LA CONCORRENZA ESERCITATA DAL MERCATO DELLE ABITAZIONI SECONDARIE SU QUELLO DELLE ABITAZIONI PRIMARIE

Le abitazioni secondarie si concentrano soprattutto nelle località turistiche e possono entrare in concorrenza con il mercato delle abitazioni primarie. La legge sulle abitazioni secondarie limita la costruzione di nuove abitazioni di questo tipo. Per le cosiddette «abitazioni realizzate in virtù del diritto anteriore»⁶, costruite prima della votazione del marzo 2012 o la cui realizzazione risultava autorizzata in tale data, il tipo di uso abitativo continua ad essere libero. Limitare la costruzione di nuove abitazioni secondarie nelle località turistiche, d'altra parte, può comportare il fatto che abitazioni primarie

realizzate in virtù del diritto anteriore vengano trasformate in redditizie abitazioni secondarie, e non più affittate come abitazioni primarie. Di conseguenza, l'offerta di abitazioni primarie sta diventando sempre più scarsa e i prezzi sul mercato locativo più alti. Tutto ciò a scapito in primis dei lavoratori del settore turistico, il cui budget per la casa è limitato. La mancanza di alloggi a prezzi moderati può quindi rappresentare un ostacolo alla fidelizzazione di lungo periodo della manodopera. Uno dei mezzi per ridurre la concorrenza esercitata dal mercato delle abitazioni secondarie su quello delle abitazioni primarie consiste in misure normative, a condizione che esista un buon coordinamento tra i Comuni e il Cantone, dato che le rispettive normative devono essere tra loro compatibili.

Nell'**Alta Mattertal** le interazioni tra l'evoluzione locale dei prezzi degli alloggi nel mercato delle abitazioni primarie e il mercato delle abitazioni secondarie sono evidenti. Per spezzare tale dinamica e attenuare le conseguenze negative, si è dovuto intervenire a livello normativo mediante **la revisione del regolamento** comunale per le abitazioni secondarie del Comune di Zermatt. La revisione aveva innanzitutto lo scopo di attivare le abitazioni primarie sottoutilizzate e impedire la trasformazione delle abitazioni primarie in abitazioni secondarie.

⁶ Legge sulle abitazioni secondarie LASEC, 2016, cap. 5, sez. 1.

Drei Dörfer - eine Region für Wohnen, Arbeit & Freizeit



Estratto del volantino locale «Wo wohne ich schlau?»

(Illustrazione: © Gemeinschaftsinitiative «Mehr Wohnraum zu tragbaren Preisen», c/o Gemeindeverwaltung Zermatt)

DISTRIBUIRE MEGLIO VANTAGGI E SVANTAGGI DI REGIONI FIORENTI / LOCALITÀ TURISTICHE

Là dove diverse tendenze di sviluppo si incontrano, si creano rapidamente disparità territoriali. Non tutti i comprensori beneficiano in ugual misura di un determinato sviluppo (economico). Spesso, i vantaggi (benefici) e gli svantaggi (oneri) si distribuiscono in modo ineguale all'interno di una regione. Nella misura del possibile, le dinamiche generate da un motore di sviluppo andrebbero sfruttate a favore dell'intera regione e per raggiungere obiettivi concreti di sviluppo territoriale. Contemporaneamente, iniziative adeguate possono

contribuire a ridurre eventuali effetti negativi dovuti ai disequilibri territoriali – quali ad esempio l'emigrazione della popolazione residente e il conseguente svuotamento dei centri delle località o la concentrazione di pochi abitanti con un grande potere d'acquisto all'interno di un Comune. Uno sviluppo uniforme, accompagnato eventualmente da misure di compensazione a livello intercomunale, è un obiettivo di interesse pubblico, ragion per cui i Comuni, con i relativi livelli politici, devono impegnarsi in questo senso. Essi, infatti, possono definire condizioni quadro che tengano conto di vantaggi e svantaggi difformemente distribuiti sul territorio.

Nell'**Alta Mattertal** è stato utilizzato un approccio di **marketing della località** per mettere in evidenza i vantaggi e i servizi che le singole località offrono ai diversi gruppi di popolazione ed è stato pubblicato un opuscolo intitolato «Wo wohne ich schlau?» indirizzato alle persone in cerca di alloggio. Nell'opuscolo, in cui i Comuni si rivolgono all'intero comprensorio, sono state riunite informazioni relative a offerte e particolarità di ogni singola località, integrate da rinvii e riferimenti a siti web e punti di contatto. A tal fine, e per l'istituzione di un ente regionale incaricato di offrire alloggi a prezzi moderati (vedi sopra), i tre Comuni dell'Alta Mattertal hanno dovuto collaborare nonostante gli interessi fortemente divergenti. La stretta interconnessione tra diversi problemi (evoluzione demografica, gestione delle abitazioni secondarie, evoluzione dei prezzi degli alloggi, ecc.) richiedeva infatti un approccio condiviso. Differenze a parte, i Comuni non hanno quindi potuto far altro che riconoscere le ripercussioni reciproche del problema.

RIPOSIZIONARE UN QUARTIERE RESIDENZIALE CON UN'IMMAGINE NEGATIVA

Un'offerta di alloggi disequilibrata, situata nel segmento di prezzo più basso, oppure una popolazione residente troppo uniforme possono portare alla stigmatizzazione di un quartiere residenziale. Quest'ultima, fondata spesso su pregiudizi, non deve essere ricondotta principalmente a carenze nella qualità dell'alloggio. Si tratta soprattutto di un «problema di immagine», che le autorità pubbliche e i proprietari possono attenuare. Attraverso offerte (integrate) nel settore dell'abitare (vedi più sopra), è possibile migliorare notevolmente l'attrattiva delle abitazioni e dei loro immediati din-

torni. La percezione di un quartiere residenziale, inoltre, può essere influenzata in diversi modi, puntando ad esempio su qualità già presenti (cfr. sotto) oppure fornendo servizi e prestazioni ad ampie fasce di popolazione, in modo da trasformare dei «luoghi da evitare» in spazi associati a precisi vantaggi. Si possono così «aprire» allo sguardo esterno determinati comprensori e combattere stereotipi negativi sostituendoli con esperienze positive. Responsabili del riposizionamento degli insediamenti sono, in primo luogo, i proprietari, i quali hanno chiari interessi, ad esempio riguardo alla conservazione o all'aumento del valore delle loro proprietà, e possono attuare direttamente delle misure.

All'interno dell'insediamento di **Morenal** sono state aperte, tra le altre cose, una mensa scolastica e una struttura per attività extrascolastiche. Queste nuove offerte, che rispondevano ad esigenze rivendicate dai residenti, hanno permesso agli abitanti dei quartieri circostanti, agli scolari provenienti da Monte Carasso e occasionalmente ai loro genitori di stabilire dei legami con il quartiere. Tutto ciò a beneficio dell'«immagine» di un quartiere precedentemente stigmatizzato. Anche **'offerta di spazi e impianti a uso collettivo** (spazi comuni, orti, impianti negli spazi esterni), e l'assunzione di un **custode sociale** (animatore socio-culturale per i residenti anziani o disabili) in collaborazione con Pro Senectute (che può fatturare parte delle prestazioni ad altre organizzazioni), hanno contribuito al riposizionamento del quartiere, che si è ormai imposto come insediamento adatto alle esigenze delle persone anziane. La qualità di vita di queste ultime ne è risultata migliorata ed è aumentata l'integrazione sociale all'interno e nei dintorni del quartiere.

SFRUTTARE, RIATTIVARE E RAFFORZARE LA QUALITÀ DEGLI SPAZI ABITATIVI E DELLA STRUTTURA INSEDIATIVA

Gran parte dell'attuale parco immobiliare è composto da edifici vecchi, che non rispondono più alle odierne esigenze. Da un lato il «modo» in cui abitiamo è sostanzialmente cambiato: la superficie media per occupante, ad esempio, è notevolmente aumentata e oggi vi è un numero molto più elevato di economie domestiche composte da una sola persona. Dall'altro lato, molti edifici non riescono a soddisfare requisiti specifici come, ad esempio, l'assenza di barriere architettoniche. Gli standard energetici in ambito di edifici, infine, sono profondamente mutati. Le abitazioni esistenti, tuttavia, presentano quasi sempre elementi di grande pregio: gli appartamenti hanno perlopiù prezzi abbordabili,

molti edifici vantano elementi architettonici ricchi di fascino, dispongono di spazi esterni attraenti, si trovano in posizioni privilegiate o fanno parte di quartieri pieni di vita e molto ricercati, ecc. In materia di ristrutturazioni, occorre identificare le qualità esistenti per poterle rafforzare e sviluppare in maniera mirata. Spesso, quando viene adeguato un parco immobiliare, la sfida è quella di modernizzare le proprietà in modo tale che queste ultime corrispondano alle esigenze attuali e future pur restando economicamente accessibili. Di importanza cruciale, tuttavia, è la redditività dal punto di vista dei proprietari. Se questa viene a mancare, la ristrutturazione non viene realizzata. Le autorità pubbliche possono incoraggiare gli investimenti in ambito di ristrutturazione creando condizioni quadro vantaggiose e fornendo prestazioni anticipate.

A **Biene** le cooperative di costruzione di abitazioni detengono una parte significativa dell'intera offerta di alloggi. Il parco immobiliare cooperativo sorge prevalentemente su parcelle municipali concesse in diritto di superficie. Molti di questi insediamenti stanno invecchiando e necessitano di ristrutturazioni. I contratti di superficie, inoltre, devono essere rinegoziati. Là dove vi è un'esigenza di risanamento, perciò, occorre creare i presupposti per adeguare gli insediamenti agli attuali bisogni. Per preservare la qualità e i pregi esistenti e, contemporaneamente, centrare gli obiettivi di lungo termine dello sviluppo urbano (ad es. sviluppo centripeto), è stato necessario individuare approcci adatti ai singoli insediamenti. In una prima fase, è stato **definito il parco immobiliare** (per mezzo di una griglia di valutazione relativa allo stato degli edifici, ad aspetti di tutela del patrimonio, alla struttura demografica e alla coesione sociale) e sono stati esaminati con cura i punti di forza e di debolezza dei singoli insediamenti. I dati raccolti sono serviti da base per individuare i potenziali di sviluppo. Sono poi stati elaborati alcuni **approcci d'intervento** sotto forma di un **piano d'insieme**, nel quale è stata stabilita la strategia territoriale adeguata alle condizioni strutturali del parco immobiliare per gli insediamenti. Il piano, che funge da base per lo sviluppo urbano di lungo termine, servirà da riferimento nelle trattative tra i partner dei contratti di superficie.

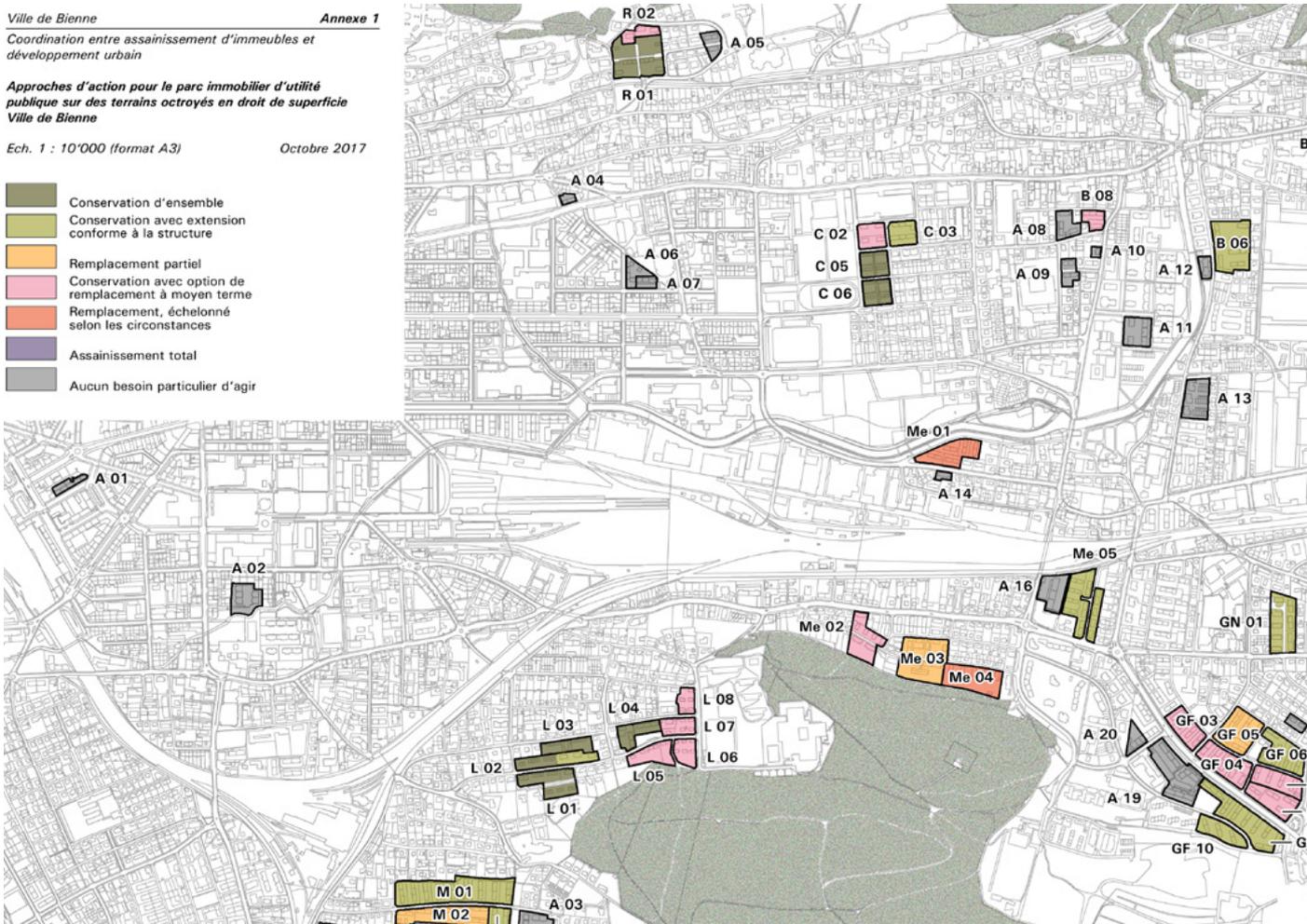
Uno dei grandi pregi del quartiere **Morenal** consiste nel fatto che gli alloggi, in conformità alle condizioni della legge federale che promuove la costruzione d'abitazioni e l'accesso alla loro proprietà (LCAP), non presentano barriere architettoniche. I proprietari hanno sfruttato questa caratteristica per adattare l'offerta di alloggi alle esigenze di anziani e disabili (ad es. per mezzo di soluzioni supplementari in ambito di domotica) garantendo così la redditività del quartiere anche allo scadere dei sussidi. È stato quindi possibile fare leva consapevolmente su qualità e pregi esistenti per rendere le unità abitative accessibili a una più ampia gamma di persone.

Approches d'action pour le parc immobilier d'utilité publique sur des terrains octroyés en droit de superficie Ville de Bienne

Ech. 1 : 10'000 (format A3)

Octobre 2017

-  Conservation d'ensemble
-  Conservation avec extension conforme à la structure
-  Remplacement partiel
-  Conservation avec option de remplacement à moyen terme
-  Remplacement, échelonné selon les circonstances
-  Assainissement total
-  Aucun besoin particulier d'agir



Estratto del piano d'insieme degli approcci d'intervento per il parco immobiliare cooperativo in diritto di superficie della città di Bienne. (Illustrazione: © Haag Hähle Raumplanung Städtebau / Divisione Pianificazione urbana della città di Bienne)

COORDINARE LE ESIGENZE E ACCELERARE I PROGETTI DI POLITICA DELL'ALLOGGIO A LIVELLO REGIONALE (IN SPAZI FUNZIONALI)

Spesso si sottolinea la necessità di coordinare su scala sovracomunale i progetti di politica dell'alloggio, dato che normalmente il mercato immobiliare non conosce confini politici. Perimetri problematici – ad es. un comprensorio con una grave penuria di abitazioni a prezzi moderati – e perimetri politici raramente coincidono. Ciò complica le procedure decisionali e conduce spesso a soluzioni (comunali) sub-ottimali. Lo scambio a livello regionale – e una collaborazione regionale con strategie coordinate – può contribuire a creare interazioni sovraordinate e a sviluppare una comprensione comune dei problemi. Il cammino per raggiungere tale obiettivo, tuttavia, è lungo.

Spesso è quando il problema diventa ingestibile che gli attori interessati decidono di intavolare un dialogo e, nonostante i divergenti interessi, di agire insieme. Questo può tradursi per esempio nell'offerta di soluzioni abitative a gruppi target selezionati (ad es. alloggi per anziani) o nell'assegnazione di alloggi a prezzi moderati a economie domestiche meno abbienti. Una volta appurate le dipendenze reciproche è più facile lavorare a un obiettivo comune. Avviare processi politici di questo tipo spetta alle istanze pubbliche, principalmente ai Comuni oppure alle associazioni intercomunali o regionali. Nei progetti modello i Cantoni si sono rivelati importanti attori poiché hanno potuto agire, attraverso la loro prospettiva sovraordinata e gli aiuti finanziari, da «sostenitori» e «fautori» di processi coordinati a livello regionale.

Nella **Riviera** scopo esplicito del progetto non era solo il coordinamento sovracomunale, ma anche la definizione di obiettivi concreti riguardanti l'offerta di alloggi. L'intenzione era di usare lo strumento **«Objectif logement»**, ampiamente diffuso nel Cantone del Vallese, per definire una politica dell'alloggio comune, caratterizzata da chiari obiettivi quantitativi e qualitativi riguardanti l'offerta di alloggi nonché da una serie di misure d'attuazione. Le condizioni quadro e gli interessi assai diversi dei Comuni partecipanti si sono tuttavia rivelati un ostacolo troppo grande per riuscire a mobilitare in maniera sufficiente la volontà politica necessaria alla realizzazione. L'interesse dei Comuni in questo senso è stato probabilmente frenato dalla loro partecipazione solo indiretta al finanziamento del progetto (contributi al SAI e alle sue attività).

3.3 | IMPATTO NELLE REGIONI DEI PROGETTI

SENSIBILIZZAZIONE E ATTIVAZIONE

I progetti modello hanno reso possibile una maggiore sensibilizzazione nei confronti delle questioni relative all'alloggio le quali, ora, sono presenti nel dibattito pubblico e politico. In tal modo è stato possibile ridurre apprensioni e incomprensioni tra i diversi gruppi di attori e avviare processi tesi al raggiungimento degli obiettivi dei progetti modello. La sensibilizzazione di ampie cerchie e il coinvolgimento della politica hanno fatto sì che la maggior parte delle misure siano state elaborate e realizzate con un buon sostegno politico. Molti dei progetti, inoltre, sono riusciti a mobilitare alcuni interlocutori chiave che, essendo direttamente interessati alla realizzazione dei diversi obiettivi, si impegneranno in tal senso anche in futuro.

PROSPETTIVA DI LUNGO TERMINE

I vantaggi di lungo termine dei progetti saranno visibili solo tra qualche anno. In molti casi, singoli sottoprogetti o singole fasi di lavoro, in particolare quelli tesi a garantire un ancoraggio di lungo termine dei progetti, sono ancora in fase di realizzazione. Tutti i responsabili dei progetti hanno perciò sottolineato che solo tra qualche anno si potrà valutare globalmente se gli obiettivi sono stati raggiunti. Solo allora, infatti, saranno visibili i primi risultati delle misure edilizie ed emergerà con chiarezza se le offerte integrate o le innovazioni istituzionali pianificate avranno preso definitivamente piede.

3.4 | TRASFERIBILITÀ DEGLI STRUMENTI

Buona parte delle misure e degli strumenti elaborati, utilizzati nell'ambito dei progetti, può essere trasposta in altri insediamenti, Comuni o regioni. La trasferibilità delle procedure è stata confermata dagli stessi responsabili dei progetti modello. Alcuni hanno nondimeno sottolineato come il rispetto di ciascun contesto locale rivesta un'importanza centrale. Moltissimi strumenti possono quindi essere adottati in toto o a livello di principi portanti. Per una efficace utilizzazione, tuttavia, dovranno essere adeguati alle specifiche caratteristiche comunali e/o regionali. La seguente tabella offre una breve panoramica della trasferibilità degli strumenti succitati e mostra quali attori debbano essere coinvolti nella loro utilizzazione/realizzazione.

Strumento	Trasferibilità	Attori coinvolti
«Analisi immobiliare»	Per singole proprietà all'interno di un Comune, una regione o un Cantone	Comune (attivazione dei proprietari, cofinanziamento), proprietari fondiari (incarico, cofinanziamento), Cantone (cofinanziamento), esperti esterni (applicazione del metodo)
Panoramica sussidi/misure di sostegno	Strumentario da elaborare per singolo Cantone	Cantone (elaborazione), Comuni (diffusione tra i proprietari)
Lista di controllo per lo sfruttamento delle abitazioni secondarie	Alcuni elementi necessitano di uno specifico adeguamento cantonale	Cantone (elaborazione), Comuni (diffusione tra i proprietari)
Ente regionale	Creazione di un consorzio attivo a livello comunale o regionale (ad es. cooperativa), possibile in linea di massima ovunque. Prima della creazione occorre procedere ad approfonditi chiarimenti (modello sociale, forma giuridica, metodo di ripartizione tra partner)	Comuni (in collaborazione regionale), esperti esterni (chiarimento di aspetti tecnici, finanziari e legali), ev. anche il Cantone
Revisione regolamento abitazioni secondarie	Adatta a Comuni con un'elevata quota di abitazioni secondarie (a complemento di normative cantonali e federali). Richiede adeguamenti specifici sul piano locale	Comune (elaborazione) in stretta collaborazione con il Cantone (coordinamento con la legislazione cantonale, approvazione)
Misure di «Marketing della località»	Utilizzo come gamma di offerte specifiche per i Comuni, adatte al livello regionale	Comuni (in collaborazione regionale), ev. esperti esterni (per questioni di marketing)
Offerte (integrate) intergenerazionali	Adatta al riposizionamento di proprietà/insediamenti con aspetti problematici tra cui insufficiente mescolanza sociale, stigmatizzazione e ghettizzazione	Proprietari fondiari (lancio, cofinanziamento), autorità pubbliche, promotore commerciale, associazioni, fondazioni (prestazione di servizi, ev. cofinanziamento, ev. cooperazione come partenariati pubblico-privato)
Spazi e infrastrutture utilizzati collettivamente		
«Custode sociale» (animatore socio-culturale)		
Qualificazione del parco immobiliare (griglia di valutazione)	Da svolgere per un singolo quartiere fino a comprensori più vasti (più il perimetro d'osservazione è grande, più la trasferibilità è complessa)	Comuni (avvio, ev. applicazione del metodo), Comuni e proprietari fondiari (colloqui e coordinamento reciproco), esperti esterni (competenza metodologica)
Piano d'insieme con principi di intervento		
Cessione di terreni in diritto di superficie Costituzione di fondi speciali per il prefinanziamento dei costi di pianificazione	Per tutti i Comuni che possiedono terreni propri	Comuni, superficiali (in generale committenti di abitazioni di utilità pubblica)
«Objectif logement»	Utilizzo come strumento strategico a livello comunale. Nel Cantone di Vaud esso viene sostenuto finanziariamente	Comune (lancio), esperti esterni (applicazione del metodo), Cantone (cofinanziamento)

Tabella 3: panoramica della trasferibilità degli strumenti impiegati nei progetti modello

3.5 | FASI DI PROGETTO E FORME DI LAVORO

Per l'elaborazione di misure e strumenti i progetti modello hanno utilizzato diverse procedure e forme di lavoro, illustrate brevemente qui di seguito. Ognuna di esse è associata alla fase di progetto cui meglio si adatta. In molti casi, inoltre, queste procedure e forme di lavoro interessano diverse fasi di progetto, vengono utilizzate più volte o combinate tra loro.

La descrizione, quindi, non va intesa come un manuale d'uso, ma ha più che altro lo scopo di illustrare, a titolo esemplificativo, quali sono le forme di lavoro in cui ci si può normalmente imbattere in una fase di progetto. Per ogni fase, il primo paragrafo descrive le operazioni da effettuare in conformità ai principi della gestione del progetto. Nel secondo paragrafo vengono affrontate invece le particolarità e le differenze nell'ambito dei progetti modello. Infine, vengono elencati degli esempi tratti dai singoli progetti.

DEFINIZIONE DEL PROGETTO: DESCRIVERE LE IDEE, DEFINIRE GLI OBIETTIVI E ANALIZZARE LA SITUAZIONE INIZIALE

In questa prima fase del progetto l'idea iniziale prende progressivamente corpo. Vengono definiti gli obiettivi e i risultati da raggiungere. Allo stesso tempo, andrebbero concretizzati i vantaggi strategici del progetto per gli enti responsabili e integrate le esperienze ricavate da progetti analoghi. È inoltre di fondamentale importanza identificare i gruppi di interesse (stakeholder) che possono influenzare il progetto. Di solito, è di grande utilità aggiornare costantemente l'analisi degli stakeholder per tutta la durata del progetto. Occorre ponderare in continuazione quando e come i diversi attori debbano essere coinvolti. In questa fase, infine, si definisce chi si assume la direzione del progetto e chi è responsabile della sua realizzazione.

In generale, per i progetti modello, la regola è che la fase di definizione deve precedere l'inizio ufficiale del progetto. In sede di elaborazione della domanda di progetto, viene valutata la problematica di base e sono definiti gli obiettivi, il perimetro del progetto, i responsabili e il finanziamento. Dopo l'aggiudicazione dei progetti, i responsabili possono procedere a una pianificazione dettagliata.

PIANIFICAZIONE DEL PROGETTO: DEFINIRE LA PROCEDURA, PIANIFICARE LE ATTIVITÀ E APPRONTARE LE RISORSE

Durante la fase di pianificazione, il progetto viene dettagliatamente definito in tutte le sue parti (obiettivi, organizzazione, contenuti, struttura, finanze, vantaggi). Di regola, inoltre, occorre comprendere e descrivere la situazione o il problema, e come questi vengono percepiti. Vanno in seguito stabilite le principali condizioni quadro del progetto e definiti gli obiettivi e i risultati auspicati. Su questa base, infine, è possibile sviluppare la struttura e l'organizzazione del progetto.

Nell'ambito dei progetti modello, in questa fase sono stati effettuati dei chiarimenti per approfondire la comprensione del problema e per concretizzare e adeguare gli obiettivi iniziali. In generale, questa operazione è stata eseguita attraverso o con l'aiuto di mandatari esterni (ad es. uffici di consulenza, scuole universitarie), incaricati di studiare le questioni tecniche poste da problemi concreti (ad es. analisi statistiche, chiarimento di questioni specialistiche riguardanti la legislazione o la conservazione dei monumenti storici, ecc.).

Altrettanto decisivo, in questa fase, è stato lo sviluppo di contatti con gli attori del mercato fondiario e immobiliare (ad es. cooperative, proprietari, agenzie immobiliari, datori di lavoro, Comuni patriziali). Spesso, il responsabile principale del progetto viene stabilito in maniera definitiva solo nell'ambito dell'elaborazione e dell'inoltro della candidatura del progetto. Sempre in questa fase viene esaminata la potenziale partecipazione di partner pubblici e privati. Una volta chiariti questi aspetti vengono stabilite la struttura e l'organizzazione del progetto.

Nell'ambito del quartiere **Morenal** i responsabili del progetto hanno raccolto e analizzato, attraverso un questionario, le esigenze dei residenti per poter proporre, in un secondo tempo, una serie di offerte adeguate (prestazioni, attività per la comunità, ecc.). In tal modo è stato possibile individuare gli ambiti d'intervento prioritari per il quartiere e i comprensori circostanti nonché i partner più adeguati ai fini della realizzazione del progetto.

Per il progetto **modello alta Reusstal / Urserntal** è stata commissionata un'analisi dettagliata dell'evoluzione della domanda e dell'offerta, in seguito realizzata da un Istituto universitario. L'analisi ha permesso di appurare e esaminare nel dettaglio come la domanda di alloggi potrà evolversi sotto la pressione dei futuri impiegati del «Tourismusressort Andermatt» (progetto turistico di Andermatt) e dove si trova il potenziale per soddisfare tale domanda (ad es. edifici sottoutilizzati, terreni liberi da costruzioni in contesto edificato ecc.).

In questa fase, nell'**Alta Mattertal** è stata organizzata una «tavola rotonda» nell'ambito della quale è stato possibile sondare l'interesse dei Comuni patriziali e dei datori di lavoro (tra cui albergatori locali, proprietari fondiari e immobiliari e singoli privati) e ottenere un loro primo impegno formale.

In relazione all'imminente prolungamento dei contratti di superficie, nel progetto di **Bienne** si è lavorato, dapprima internamente, a una visione consolidata dei potenziali di sviluppo dell'insediamento. Si è rivelato necessario, in particolare, conciliare le esigenze dello sviluppo centripeto con quelle della protezione dei monumenti. Durante l'intero processo la direzione del progetto, integrata nella Divisione Pianificazione urbana, è stata sostenuta da membri della Divisione Edilizia, soprattutto in materia di protezione dei monumenti.

Nel progetto modello **Riviera** in primo piano vi erano considerazioni di ordine metodologico relative all'adeguatezza dello strumento «Objectif logement» promosso dal Cantone. Quest'ultimo, in Vallese, si è rivelato particolarmente efficace per i Comuni di taglia media, sebbene non sia ancora stato impiegato a livello regionale. In questa fase si è esaminato come trasportare lo strumento a livello regionale e come tradurlo in un processo.

GESTIONE DEL PROGETTO: REALIZZARE PACCHETTI DI LAVORO, STABILIRE TAPPE ED EFFETTUARE ADEGUAMENTI

Una volta conclusa la fase di pianificazione del progetto ha inizio l'esecuzione vera e propria. In questo contesto la gestione del progetto ha un ruolo centrale. Nella maggior parte dei progetti, inoltre, si rivela necessaria la collaborazione con altri uffici. Il coordinamento è particolarmente importante nel caso in cui le parti interessate siano numerose. Per progetti di ampia scala, inoltre, è consigliabile suddividere l'esecuzione in sottoprogetti, prestando particolare attenzione ai punti di contatto tra questi ultimi. In questa fase, la messa in rete di tutti i partecipanti e di tutti gli interessati costituisce un compito permanente della

direzione del progetto. Sempre in questa fase, infine, un flusso mirato e ben ponderato di informazioni consente di capire anche dall'esterno come si sta svolgendo il progetto.

Come già si è detto, i progetti modello hanno un accentuato carattere sperimentale. Invece di seguire uno sviluppo lineare, avanzano quindi secondo una procedura iterativa, corretta ed aggiornata in funzione delle conoscenze acquisite in corso d'opera. La modifica della pianificazione originaria del progetto, quindi, non è qualcosa di inconsueto, bensì parte integrante di tale approccio sperimentale. Tutto ciò complica la gestione del progetto, ma lascia tuttavia spazio alla ricerca e all'inclusione di altri partner o all'elaborazione di aspetti tematici la cui rilevanza è emersa solo nel corso del progetto.

A **Bienne** la direzione di progetto ha condotto colloqui individuali con i rappresentanti di tutte le cooperative, per informarli sui risultati dell'analisi e della qualificazione del parco immobiliare e, insieme alle cooperative, confrontare e – ove necessario – precisare e integrare tali risultati. Questo scambio, inoltre, è servito a fare luce sulle intenzioni e sulle attività di ristrutturazione delle cooperative di costruzione di abitazioni. Oltre ad avere un carattere informativo, questi colloqui si sono rivelati fondamentali anche per rafforzare il clima di fiducia tra i diversi attori. Nella fase iniziale del progetto, era stato pianificato dapprima soltanto uno scambio con la comunità di interessi delle cooperative di costruzione di abitazioni. Nel corso del progetto è però emersa la necessità di una comunicazione diretta con i direttivi all'interno delle cooperative.

Nell'ambito del progetto **Riviera**, per affiancare i lavori del progetto è stato costituito un gruppo di accompagnamento intersettoriale che comprendeva rappresentanti della politica e dell'amministrazione. Questo organo è stato molto apprezzato dato che prima la politica dell'alloggio e la pianificazione del territorio viaggiavano a compartimenti stagni e i responsabili dei diversi Comuni si incontravano raramente. Infatti, solo i Comuni urbani, quelli più grandi, hanno dei responsabili in ambito di politica dell'alloggio, mentre gli altri dispongono unicamente di un Ufficio incaricato della pianificazione del territorio.

Nel Cantone di **Uri** si è suddiviso il lavoro in sottoprogetti, che hanno consentito di approfondire determinati temi (ad es. creazione di offerte di mobilità alternative, sviluppo dei centri storici) e di poggiare la loro realizzazione su una base più larga. Affinché questo modus operandi possa funzionare è indispensabile che i partner locali – in questo caso i Comuni dell'alta Reusstal e dell'Urserntal – approvino i sottoprogetti e siano disposti a portarli avanti autonomamente. A tal scopo sono stati organizzati workshop annuali nell'ambito dei quali ha avuto luogo uno scambio tra la direzione del progetto (Cantone) e i Comuni sullo stato di avanzamento dei singoli sottoprogetti e sull'orientamento del progetto complessivo. In questo modo, ispirandosi all'approccio iterativo, è stato possibile verificare periodicamente gli obiettivi e, ove necessario, adeguare tale approccio nonché promuovere l'accettazione nei confronti del progetto e di eventuali ripercussioni sul piano finanziario.

Anche i progetti modello **Morenal** e **Alta Mattertal** hanno approfondito singoli orientamenti nel quadro di gruppi di lavoro. Ciò ha consentito di raggiungere una mobilitazione mirata e un modo di lavorare efficiente. A tal proposito è opportuno sottolineare il ruolo del coordinamento generale: le conoscenze provenienti dai sottogruppi devono essere messe in comune, condivise e costantemente integrate nella gestione dell'intero progetto.

CHIUSURA DEL PROGETTO: DOCUMENTARE, VALUTARE E AVVIARE PROGETTI DI PROSEGUIMENTO

Solitamente in questa fase la direzione e il team di progetto vengono sollevati dalle loro responsabilità e il progetto viene formalmente chiuso. Il decorso del progetto può essere sottoposto a un'attenta valutazione allo scopo di evidenziare gli insegnamenti più preziosi e le eventuali implicazioni per futuri progetti. Una documentazione sul progetto, inoltre, permette di rendere condivisibili le principali fasi del lavoro e le conoscenze più rilevanti per futuri progetti o per terze parti esterne. Per i progetti successivi occorre fare in modo che le prime fasi siano in linea con la definizione del progetto.

I progetti modello si sono chiusi ufficialmente nel 2018. La maggior parte di essi, tuttavia, procederà sempre sotto forma di progetto o oppure di singole iniziative. La valenza di lungo termine dei progetti modello riveste un rilievo particolare essendo un criterio importante nella decisione di finanziamento. I progetti o le iniziative successive vengono realizzati dai responsabili di progetto originari (solitamente le autorità pubbliche), da altri partner incaricati della realizzazione dei progetti modello (ad es. cooperative, proprietari fondiari, aziende) o in cooperazione con vecchi e nuovi partner incaricati della realizzazione.

Nell'ambito del progetto modello **Morenal**, nel gennaio del 2018 è stato organizzato un incontro di scambio e confronto con tutti i partner per tracciare un bilancio conclusivo.

Nel 2017 a **Bienne**, prima del completamento della documentazione di chiusura e della comunicazione dei risultati del progetto (sia per l'accettazione a livello cittadino e politico, sia per la divulgazione al pubblico), è stata organizzata una serie di eventi conclusivi per le cooperative di costruzione di abitazioni. Nell'ambito di questi incontri è stato presentato e discusso il rapporto finale e le cooperative hanno avuto l'opportunità di apportare ancora eventuali modifiche.

Il Cantone di **Uri** ha elaborato una piattaforma informativa on-line che rende accessibili a un vasto pubblico i risultati e gli strumenti tratti dai progetti modello. Questa forma di documentazione del progetto consente un'efficace trasmissione di conoscenze e mette a disposizione del pubblico gli strumenti più importanti: da un lato per tutti gli interessati che hanno intenzione di utilizzarli e, dall'altro, per le autorità pubbliche o altri uffici che intendono sviluppare strumenti simili.

Nell'ambito del progetto modello **Riviera** si era previsto, in un primo tempo, di concludere il progetto con la firma di un'intesa intercomunale. Durante il processo di svolgimento del progetto, tuttavia, questo obiettivo si è rivelato troppo ambizioso.

Anche nell'**Alta Mattertal Interna** ci si è dovuti discostare dalla conclusione inizialmente prevista, poiché alcune fasi del progetto hanno richiesto più tempo del previsto e non sono ancora state validate a livello politico. Una commissione per gli alloggi a prezzi moderati dovrà occuparsi di radicare nel territorio, a lungo termine, i risultati ottenuti con il progetto modello.

4 | RACCOMANDAZIONI

I progetti intrapresi nell'ambito tematico «Creare un'offerta di alloggi sufficiente e adeguata» dimostrano che l'alloggio è un tema importante per lo sviluppo del territorio nel suo insieme. Le numerose interazioni tra le singole politiche settoriali mettono in evidenza la complessità della politica dell'alloggio. Parallelamente quest'ultima poggia ancora su fondamenta poco solide e le misure solitamente adottate si rivelano spesso insufficienti per affrontare le problematiche attuali. Molte misure devono essere sviluppate partendo da zero e adeguate alle specificità del mercato regionale dell'alloggio. Al pari dei nessi a livello di contenuti, anche i rapporti tra i diversi attori attivi sul mercato fondiario e

immobiliare sono molteplici e complessi. Per essere attivi in ambito di politica dell'alloggio, è indispensabile mantenere una stretta collaborazione. Lo sviluppo sostenibile del territorio nel suo insieme non potrà quindi che trarre beneficio dalla maggiore attenzione attribuita all'effetto leva dei singoli fattori d'influenza nel settore del mercato dell'alloggio. Le numerose esperienze raccolte dai responsabili durante l'attuazione dei progetti modello vengono qui presentate sotto forma di raccomandazioni per altri responsabili di progetto. Il presente capitolo si conclude con alcune raccomandazioni riguardanti le priorità tematiche.



A Täsch, come in tutta la Mattertal Interna, l'abitare è un tema a cui le autorità attribuiscono grande importanza. (Foto:© Raphael Erbetta)

4.1 | RACCOMANDAZIONI PER POTENZIALI RESPONSABILI DI PROGETTO

L'AVVIO DEL PROGETTO: UNA FASE DECISIVA

La fase di avvio ha avuto, in tutti i progetti, un ruolo determinante per le fasi successive. Siccome in questa prima fase vi sono ancora molte incognite, occorre disporre di tempo sufficiente per comprenderle e per esplorare quali siano i temi pertinenti e realizzabili ai fini di un'elaborazione che corrisponda alla durata del progetto. Tutto ciò è quanto mai opportuno, poiché le esigenze di politica dell'alloggio sono un ambito d'intervento ancora poco consolidato. Un avvio attento e accurato è anche un importante fattore di successo, giacché fornisce un ampio sostegno al progetto e alle sue esigenze (cfr. il paragrafo successivo). In questa fase, inoltre, è possibile garantire che i partecipanti individuino i primi denominatori comuni, identifichino eventuali ostacoli e cerchino un coordinamento sovraordinato che faciliti la realizzazione delle successive fasi del progetto. Si raccomanda inoltre di affrontare il progetto considerandolo come un processo aperto e orientato a soluzioni. In tal modo sarà possibile precisare e adeguare progressivamente obiettivi forse troppo ambiziosi e tenere conto del maggior numero possibile di interessi pertinenti. Per porre sufficientemente l'accento sulla fase di avvio, può essere utile pianificare una fase preparatoria per precisare i punti sopraccitati, in maniera da affrontare le successive fasi di realizzazione del progetto in modo mirato e sistematico.

GOVERNANCE E AMPIO CONSENSO (POLITICO)

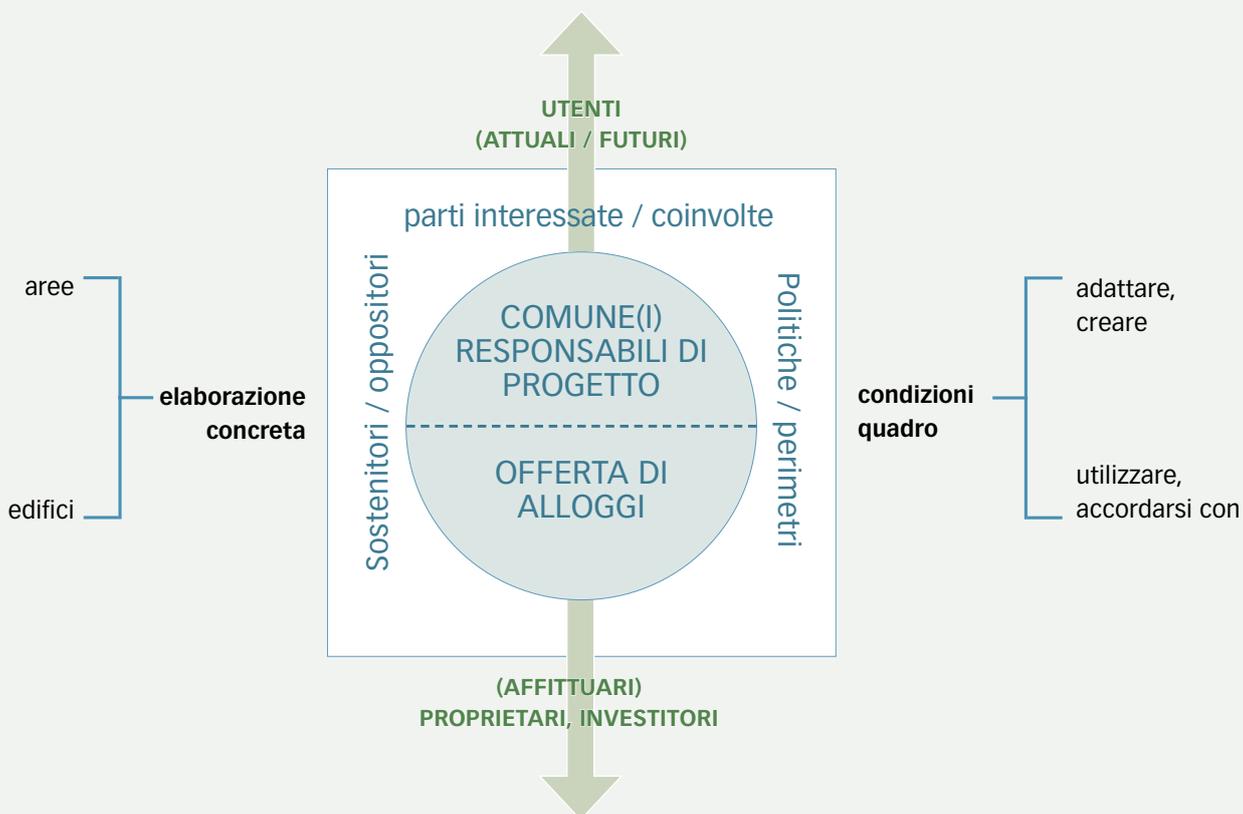
Per la realizzazione a lungo termine di progetti in ambito di offerta di alloggi occorre un ampio sostegno, che non può incombere solo ai responsabili di progetto, spesso appartenenti al settore pubblico. Per molti progetti, il sostegno politico è un elemento determinante ai fini del loro successo: i progetti con un insufficiente appoggio politico corrono il rischio di essere rallentati o addirittura interrotti. In questi casi i responsabili di progetto devono prendersi il tempo di illustrare a oppositori e scettici il valore aggiunto derivante dai progetti, tessere alleanze per garantirsi un sostegno sufficiente o, se necessario, adeguare il perimetro del progetto. Inoltre, occorre che vi sia anche il sostegno di altri attori (privati) attivi sul mercato fondiario e immobiliare (ad es. proprietari), ed eventualmente del pubblico. La scelta del modello di governance, basato su una chiara suddivisione di compiti e responsabilità nel progetto, svolge un ruolo fondamentale. Si raccomanda quindi di riflettere su tale aspetto prima dell'inizio del progetto. Le esperienze raccolte dai responsabili mostrano che, con lo svolgersi del progetto, il coinvolgimento diretto dei membri dell'esecutivo e degli interessati contribuisce ad aumentare il consenso nei confronti del progetto. Nel caso di un cambio di legislatura, inoltre, occorre fare in modo che i nuovi rappresentanti politici siano sufficientemente informati e convinti dell'interesse del progetto. Ciò vale in particolare nel caso

in cui siano necessari investimenti pubblici o adeguamenti normativi ai fini di un radicamento a lungo termine del progetto. Siccome a livello nazionale il mercato dell'alloggio è determinato principalmente da attori privati, occorre avere un quadro chiaro delle interrelazioni tra attori pubblici e privati e dei loro interessi nel contesto dell'offerta di spazi abitativi e dello sviluppo dei comprensori. Nell'ambito della gestione di progetti come questi, occorre inoltre tenere presente che l'azione dei promotori immobiliari è innanzitutto dettata da considerazioni di natura economica; tutto ciò influisce inevitabilmente sulle richieste concernenti la trasparenza e la comunicazione o i tempi dei processi decisionali. In tale contesto, gli approcci basati sugli incentivi svolgono un ruolo determinante.

COINVOLGIMENTO DELLE PRINCIPALI PARTI INTERESSATE: CREAZIONE DI UN RAPPORTO DI FIDUCIA

I gruppi delle parti interessate sono perlopiù eterogenei e possono comprendere tutti gli attori del mercato fondiario e immobiliare: rappresentanti dei Comuni, proprietari fondiari e immobiliari, rappresentanti delle cooperative, esperti in ambito di promozione immobiliare nel settore privato o di amministrazione di beni immobili o ancora specialisti provenienti da alcuni settori (architettura, monumenti storici, sviluppo regionale ecc.). Un rapporto di fiducia con le principali parti interessate è indispensabile per il successo del progetto. Qualora gli obiettivi del progetto vengano sostenuti dagli interessati e da altri attori, l'intero processo può essere accelerato e l'attuazione a lungo termine può contare sul sostegno di una vasta cerchia di promotori «non ufficiali». La costruzione di un tale rapporto di fiducia richiede tuttavia tempo, impegno e, di conseguenza, risorse umane affinché sia possibile instaurare un dialogo permanente con i partner. A tal proposito è necessario individuare e coinvolgere tempestivamente partner importanti e chiarire i rispettivi ruoli. L'attivazione di tutte le parti interessate non è indispensabile per ogni progetto. Occorre tuttavia individuare e riunire i soggetti indispensabili, ad esempio attraverso un'analisi delle parti interessate svolta all'inizio del progetto (descrizione della «costellazione di attori» con le relative politiche). A tal fine il loro coinvolgimento nell'organizzazione dell'intero progetto deve essere chiaramente definito e riconoscibile, affinché i rappresentanti possano disporre dell'adeguata legittimità. Anche la comunicazione tra i diversi partner svolge un ruolo fondamentale. L'ottenimento di un sostegno esterno può rivelarsi molto utile per la comunicazione e la mobilitazione di diverse parti interessate, in particolare qualora le relazioni con una parte interessata siano «compromesse». In questo caso la scelta dei contraenti è di centrale importanza: questi ultimi devono essere considerati competenti e neutrali da tutte le persone coinvolte.

COSTELLAZIONE DEGLI ATTORI – PARTI INTERESSATE E COINVOLTE, POLITICHE & PERIMETRI



Nel quadro del primo scambio di esperienze, i responsabili di progetto hanno riflettuto sulla costellazione di attori dei loro progetti modello avvalendosi degli schemi proposti dall'UFAB. (Illustrazione: © UFAB)

RISORSE UMANE

Un progetto può avanzare solo se le risorse umane disponibili sono sufficienti. Tutti i responsabili di progetto hanno sottolineato che, a tale riguardo, si sono spesso sentiti limitati, e che avrebbero voluto avere la possibilità di partecipare maggiormente in prima persona al progetto. Per la realizzazione di progetti analoghi, quindi, occorre assicurarsi per tempo di disporre delle risorse umane necessarie. Poter contare su una persona che in un certo senso si «appropri» del progetto, dedicandovi sufficiente tempo è senza dubbio un valore aggiunto.

GARANTIRE A LUNGO TERMINE I RISULTATI DEI PROGETTI

Garantire un'offerta di alloggi adeguata alle esigenze e a prezzi moderati è un processo lento e continuo. Spesso, dopo la conclusione del progetto modello, occorre un accompagnamento di lungo termine in modo che i risultati si rivelino fruttuosi anche oltre la fase progettuale. Ai fini di un consolidamento, è opportuno far sì che le relazioni – stabilite nel quadro dei progetti – con i principali attori (ad es. cooperative, politici e membri dell'amministrazione,

rappresentanti del settore privato) possano essere mantenute anche dopo la chiusura del progetto. Tutto ciò è particolarmente importante per tutti quei progetti la cui realizzazione prosegue anche dopo la loro conclusione. Eventualmente, occorre considerare se non sia il caso di prevedere finanziamenti speciali per la cura delle strutture destinate allo scambio di esperienze e all'informazione dopo la fine del progetto. Dato l'approccio sostanzialmente aperto dei progetti modello, durante il loro svolgimento sono nati enti ad hoc, idee o sottoprogetti che superano la durata effettiva dei progetti stessi, ma che sono importanti per il radicamento a lungo termine dei risultati. Per il consolidamento dei risultati e la realizzazione degli obiettivi oltre la durata del progetto, occorrono innanzitutto risorse finanziarie aggiuntive. Si raccomanda, quindi, di individuare tempestivamente nel corso del progetto il potenziale fabbisogno finanziario (dopo la conclusione del progetto) e di assicurarsi le necessarie fonti di finanziamento. Affinché si possa dar seguito agli obiettivi del progetto anche dopo la sua conclusione, è importante che tali obiettivi siano sostenuti dai principali attori e ancorati sul piano istituzionale.

PROCEDURA DIFFERENZIATA

È indispensabile tenere conto delle specificità di ciascun contesto territoriale e socio-demografico. Un approccio differenziato è indispensabile per rendere giustizia alle molteplici peculiarità locali e per sviluppare soluzioni individualizzate. Metodi che si sono rivelati affidabili in determinati contesti territoriali, perciò, non possono essere trasposti in maniera generalizzata in nuovi progetti. All'inizio, in ogni caso, occorre procedere a una valutazione esaustiva dei problemi e delle parti interessate presenti in loco.

GESTIONE DEL PROGETTO

Occorre accordare la giusta importanza alla gestione del progetto. È infatti necessario possedere una sufficiente esperienza in questo ambito: ad esempio per includere adeguatamente la sfera politica nella fase preparatoria e all'inizio del progetto, per identificare le principali parti interessate e per raggiungere un accordo in merito agli obiettivi del progetto e alle procedure da seguire. Nella nomina dei responsabili della direzione operativa di progetto, occorre fare in modo che la o le persone selezionate, oltre a conoscenze specialistiche, posseggano anche esperienze in ambito di gestione del progetto, siano in grado di lavorare con processi aperti e, se necessario, abbiano competenze anche nella gestione del cambiamento.

4.2 | RACCOMANDAZIONI PER IL PROGRAMMA

VALORIZZARE GLI STRUMENTI ESISTENTI

I progetti modello iscritti nell'ambito tematico in oggetto hanno dimostrato che per trovare soluzioni efficaci non occorre necessariamente creare nuovi strumenti. In molti progetti si è fatto ricorso a strumenti già disponibili in settori quali la pianificazione del territorio, lo sviluppo regionale o la politica della vecchiaia e la politica sociale, adattandoli alle loro specifiche problematiche. Alla luce di tutto questo, si raccomanda di valorizzare gli strumenti esistenti. Dato che esistono già diversi strumenti collaudati in ambito di promozione dell'alloggio, quali ad esempio il kit modulare per alloggi a prezzi moderati, si dovrà puntare a sviluppare gli strumenti disponibili e a ispirarsi a pratiche esemplari («best practice»). I progetti modello in oggetto hanno altresì evidenziato la presenza di problematiche analoghe in comprensori diversi (ad es. località turistiche). Nel caso di problematiche simili, si possono esplorare e descrivere eventuali combinazioni di strumenti e strategie adatte alla loro risoluzione.

CONSENTIRE LO SVILUPPO DI NUOVI STRUMENTI

I progetti modello rappresentano un quadro di riferimento utile all'elaborazione di nuovi modelli e strumenti di sviluppo adatti a determinati comprensori o tipologie di territorio. Il presupposto è che vi sia sempre la possibilità di verificare quali sono le strategie e gli strumenti adatti e quali, invece, non funzionano. L'idea di modello è perciò fondamentale, poiché concede il necessario tempo di sviluppo e l'indispensabile libertà metodologica e contenutistica. Si raccomanda perciò di continuare a utilizzare lo strumento dei progetti modello.

PROBLEMATICHE CIRCOSCRITTE

I progetti modello in oggetto hanno dimostrato come un'efficace politica dell'alloggio debba basarsi su una lettura trasversale globale, ossia una lettura che interseca le politiche settoriali. A livello progettuale, la sfida consiste nell'includere in modo adeguato diverse politiche settoriali e contemporaneamente nel precisare il più possibile gli obiettivi e le realizzazioni del progetto. Per una futura serie di progetti modello, perciò, si raccomanda di circoscrivere le problematiche già in fase di bando di concorso, adottando tuttavia uno sguardo più attento e critico e includendo in tal quadro diverse politiche settoriali.

UN POTENZIALE SUPPLEMENTARE PER LA COLLABORAZIONE INTERCOMUNALE

Il potenziale per una collaborazione intercomunale non è stato ancora pienamente sfruttato. Sebbene la maggior parte dei progetti mirasse a lavorare in modo sovracomunale e regionale, in ambito di attuazione si continuerà a operare prevalentemente a livello comunale a causa del sistema federale e delle competenze decisionali e finanziarie che ne derivano. Come ben sottolinea il rapporto di lavoro «Regionale Ansätze zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums»⁷ (Approcci regionali per la promozione degli alloggi a prezzi moderati), l'esecuzione di compiti in ambito di offerta d'alloggio a livello regionale non è solitamente stabilita per legge. Una collaborazione sovracomunale, perciò, può rivelarsi promettente solo qualora tutti i Comuni coinvolti vi intravedano un chiaro valore aggiunto. Una possibile soluzione è stata individuata, nel quadro dei progetti modello realizzati, nella combinazione di misure regionali e comunali. Un altro approccio potrebbe essere rappresentato dal rafforzamento della comunicazione e, se del caso, dalla mediazione per ridurre la tensione tra interessi fortemente divergenti e perseguire obiettivi congiunti a livello intercomunale. Per futuri progetti, pertanto, si raccomanda di testare approcci diversi al fine di identificare con maggiore precisione gli eventuali potenziali.

5 | RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE (s. d.). Progetti modello Sviluppo sostenibile del territorio 2014–2018. In Internet: <http://www.are.admin.ch/themen/raumplanung/modellvorhaben/2014–2018/index.html?lang=de> . Consultato il: 10.04.2017.

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) e Ufficio federale dello sport (UFSPO) (2013). Bando di concorso Progetti modello Sviluppo sostenibile del territorio 2014-2018. 31 ottobre 2013.

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) e Ufficio federale dello sport (UFSPO) (2013). Bando di concorso Progetti modello Sviluppo sostenibile del territorio 2014-2018. Informazioni tematiche supplementari: Creare un'offerta di alloggi sufficiente e adeguata. 31 ottobre 2013.

Ufficio federale delle abitazioni (UFAB) (2014), Alloggi a prezzi moderati – Un kit modulare per Città e Comuni. Dicembre 2014.

Canton de Vaud (2010). Produire des logements. Soutien cantonaux aux actions communales en faveur de l'habitat. Département de l'économie. Service de l'économie, du logement et du tourisme. Maggio 2010.

Hochschule Luzern - Wirtschaft (2015). Wichtigste Erkenntnisse der Nachfrage- und Angebotsstudie. Einsehbar unter: http://www.ur.ch/dl.php/de/5a0c13da50e6e/Wichtigste_Erkenntnisse_Nachfrage-_und_Angbotsstudie.pdf. Consultato il: 22.01.2018.

Hochschule Luzern - Wirtschaft (2018). Regionale Ansätze zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums. Grenchen: Bundesamt für Wohnungswesen BWO.

6 | ULTERIORI INFORMAZIONI: PRODOTTI E DOCUMENTI RELATIVI AI PROGETTI MODELLO

Rapporto finale sul progetto modello della città di Bienne (in franc.):

https://www.biel-bienne.ch/fr/pub/administration/mairie/urbanisme/planification_et_espace_urbain/projets_de_planification_urbai/cooperatives_habitation.cfm

Sito web del complesso Morenal:

<http://morenal.ch>

Rapporto finale sul progetto modello Riviera, risultati su scala regionale (in franc.):

<http://www.sai-riviera.ch/LOGEMENTRapportfinalregion.pdf>

Piattaforma informativa del progetto modello Uri (in ted.):

http://www.ur.ch/de/themen/wirtschaftsfoerderung/?action=showthema&themenbereich_id=23&thema_id=385

Rapporto intermedio sul progetto modello Uri (in ted.):

<http://www.ur.ch/dl.php/de/5a0c17205861d/Zwischenbericht.pdf>

Opuscolo «Wo wohne ich schlau?», del progetto modello nell'Alta Mattertal (in ted.):

<https://www.are.admin.ch/dam/are/de/dokumente/agglomerationspolitik/dokumente/modellvorhaben/movo-flyer-wohnungssuche.pdf.download.pdf/movo-flyer-wohnungssuche.pdf>

