



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'economia DFE
Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e
delle comunicazioni DATEC

Consiglio per l'assetto del territorio

Densificazione degli insediamenti e qualità urbana

Presa di posizione del Consiglio per l'assetto del territorio

Settembre 2012

Segreteria tecnica del Consiglio per l'assetto del territorio (COTER)

Sabine Kollbrunner, Segreteria di Stato dell'economia, DSRE, Holzikofenweg 36, 3003 Berna, 031 322 22 64, sabine.kollbrunner@seco.admin.ch
Melanie Butterling, Ufficio federale dello sviluppo territoriale, 3003 Berna, 031 322 40 64, melanie.butterling@are.admin.ch

Raccomandazioni del Consiglio per l'assetto del territorio

- È opportuno perseguire uno sviluppo densificato degli insediamenti.
- La densificazione degli insediamenti non deve compromettere la qualità urbana.
- Oltre alla densità di costruzioni, occorre considerare anche altri concetti di densità (p.es. l'indice di sfruttamento, la densità di sfruttamento, la densità di abitanti, la densità di interazione ecc.) al fine di assicurare un quadro complessivo dello sviluppo degli insediamenti verso l'interno.
- Un'inventarizzazione e una visualizzazione delle riserve interne si rivela utile nel dialogo con i soggetti interessati.
- La densificazione degli insediamenti non deve essere perseguita solo in città, bensì anche negli agglomerati e negli insediamenti rurali.
- La terza dimensione va considerata maggiormente nell'ambito della pianificazione.
- Grazie a buone soluzioni urbanistiche, nell'ambito dei progetti di densificazione è possibile tenere conto anche delle esigenze di protezione dei monumenti storici.
- La densificazione è realizzabile solo procedendo in modo coordinato. È necessario tenere conto, in questo contesto, della pianificazione, del collegamento ai mezzi di trasporto, degli aspetti fiscali ecc.
- In caso di nuovi azzonamenti occorre aspirare almeno alla categoria W3. Gli azzonamenti di fondi nella categoria W2 invece di $\geq W3$ dovrebbero essere soggetti a un obbligo di giustificazione.
- Occorre sviluppare strumenti di mercato per dirigere lo sviluppo degli insediamenti.
- I Cantoni sono chiamati ad assumere un ruolo attivo, poiché il piano direttore cantonale costituisce un importante strumento di conduzione.
- Solo un'ampia accettazione da parte della popolazione consente di realizzare la densificazione. Attraverso la partecipazione e il coinvolgimento occorre dimostrare che attraverso la densificazione è possibile migliorare anche la qualità degli insediamenti.
- I soggetti coinvolti devono essere legittimati a svolgere i propri compiti. Devono essere previste istruzioni operative, scambi di esperienze e un sostegno specialistico.
- Occorre sfruttare degli incentivi finanziari come strumenti di gestione.
- Le zone edificabili eccessivamente vaste vanno ridimensionate; la disponibilità di terreno edificabile deve essere limitata.

1. Contesto e spunto per la presente presa di posizione

Nonostante tutti gli sforzi compiuti non è stato finora possibile frenare il consumo di superficie e l'espansione degli insediamenti in Svizzera. Il fabbisogno aggiuntivo di spazio è spiegato solo in parte dall'aumento della popolazione. Hanno contribuito a questa situazione il numero crescente di economie domestiche, l'aumento del benessere e la circostanza che il 60 per cento circa delle nuove aree abitative riguarda case unifamiliari e bifamiliari nelle zone attorno agli agglomerati. Negli

agglomerati la crescita delle superfici abitate è invece riconducibile all'aumento dei posti di lavoro e dei luoghi di produzione nonché ai centri commerciali e del tempo libero sorti ai margini delle città nucleo. Inoltre, le crescenti esigenze di mobilità portano a un aumento delle superfici destinate al traffico.¹

La presente presa di posizione del COTER è il frutto di diversi workshop svoltisi all'interno del Consiglio per l'assetto del territorio e di un gruppo di lavoro preparatorio composto da alcuni membri del COTER - Thomas Egger, Kathrin Martelli (in precedenza), Alexander Ruch e Silvia Tobias.

La densificazione degli insediamenti è uno dei cinque temi trattati in modo approfondito dal COTER dal 2011. Altri ambiti tematici sono costituiti dalla crescita, dalla governance e dai compiti e aree d'intervento rilevanti sul piano nazionale. Questi temi non sono sempre chiaramente delimitabili gli uni rispetto agli altri. Occorre pertanto dedicare particolare attenzione alle interfacce. Mettere in evidenza queste interfacce sarà compito della quinta presa di posizione.

Secondo scenari aggiornati elaborati dall'Ufficio federale di statistica², entro il 2055 la popolazione svizzera dovrebbe aumentare a circa 9 milioni di persone. Questa crescita è dettata essenzialmente da flussi migratori provenienti dall'estero in virtù della grande attrattiva della piazza economica svizzera. La crescita demografica accentua le pressioni sullo sfruttamento del suolo. In questo contesto, l'intensità delle pressioni varierà a seconda della regione. Si prevede una progressiva concentrazione della popolazione nei centri urbani e nelle zone limitrofe nonché nei centri turistici alpini. Ma anche nelle regioni rurali l'espansione degli insediamenti procede. Le cause sono tuttavia diverse. È più semplice costruire un nuovo appartamento nel verde che ristrutturare un appartamento in un vecchio edificio in centro. Il nuovo appartamento si adatta meglio alle moderne esigenze abitative e non necessita di un'armonizzazione con le esigenze della protezione dei monumenti storici; inoltre è più facile sottrarsi al controllo sociale. La crescita degli insediamenti ai margini delle località mette tuttavia a rischio la funzionalità dei villaggi rurali e porta a effetti indesiderati quali il consumo di terreno, un maggior fabbisogno di traffico individuale motorizzato ecc.

Nell'articolo 75, la Costituzione federale sancisce il principio di una parsimoniosa utilizzazione del suolo. La legge federale sulla pianificazione del territorio ha ripreso a sua volta questo principio. Così, da oltre trent'anni vige un mandato di legge che impone una gestione parsimoniosa di una risorsa limitata come quella del suolo. Il Progetto territoriale Svizzera³ postula ora per la prima volta in modo esplicito, quale strategia fondamentale, lo sviluppo centripeto degli insediamenti. Una revisione parziale della legge federale sulla pianificazione del territorio, approvata dal Parlamento il 15 giugno 2012, prevede a sua volta la fissazione dei principi di sviluppo centripeto degli insediamenti e di rinnovo degli insediamenti esistenti. L'Ufficio federale dello sviluppo territoriale sta attualmente concretizzando queste disposizioni in una linea guida rielaborata per i piani direttori cantonali.

A questo proposito, occorre menzionare che la densificazione degli insediamenti

¹ Tendenze e sfide nello sviluppo del territorio, informazioni sul Progetto territoriale Svizzera del 21 gennaio 2011

² Ufficio federale di statistica (2010): Scenari dell'evoluzione demografica in Svizzera 2010-2060, scenario intermedio, Neuchâtel.

³ www.raumkonzeptschweiz.ch

presenta diverse componenti. La densità di un insediamento può essere aumentata in diversi modi. Un aumento della popolazione in un'area esistente porta a una densificazione (densità di abitanti). Ma la densità può essere realizzata anche attraverso un migliore sfruttamento delle superfici esistenti (densità di sfruttamento). Così, ad esempio, il fabbisogno di superficie abitativa per persona, indubbiamente in crescita in termini statistici, ha un'influenza diretta e significativa sulla densità complessiva degli insediamenti già esistenti. La tendenza verso spazi abitativi sempre più ampi deve essere arginata se si vuole evitare una crescita continua del fabbisogno complessivo di superficie abitativa. Infine, anche i rapporti e i legami all'interno di un determinato spazio presentano densità differenti e possono contribuire, in caso di sfruttamento sensato, alla densificazione (densità delle interazioni).

Nell'uso linguistico generale, con densificazione degli insediamenti si intende tuttavia soprattutto una densificazione di tipo costruttivo. Non si tratta però soltanto di nuove costruzioni su superfici finora ancora inutilizzate all'interno della regione di insediamento, bensì anche di un cambiamento di destinazione o di un maggiore sfruttamento di superfici ed edifici troppo poco intensamente sfruttati nonché della densificazione di infrastrutture già esistenti, quali ad esempio i raccordi autostradali. La densificazione non ha inoltre soltanto una componente di superficie, bensì anche una componente verticale, dove il concetto di verticalità può comprendere sia la costruzione in altezza che nel sottosuolo. La presa di posizione del COTER riguarda in primo luogo la densificazione costruttiva.

La densificazione deve essere perseguita soprattutto nelle aree in cui nel dopoguerra gli insediamenti si sono per lo più diffusi senza un piano preciso e non presentano alcun valore agli occhi della protezione dei monumenti storici. Occorre inoltre trovare una nuova destinazione per le aree industriali dismesse situate in posizione strategica e modificare l'immagine spaziale e le strutture funzionali.

Il Consiglio per l'assetto del territorio ha preso spunto dalle discussioni in corso e dalle sfide che si vanno profilando per affrontare in modo approfondito la questione della densificazione degli insediamenti e della qualità degli spazi urbani. Con la presente presa di posizione, il COTER intende fornire un contributo al dibattito e offrire spunti di riflessione. La realizzazione delle proposte non rientra nella sfera di competenza del COTER, bensì in quella delle autorità competenti.

2. Problematiche

Il postulato della densificazione costruttiva degli insediamenti può apparire semplice a prima vista; tuttavia, ad esso si ricollegano molte questioni e problematiche. Di seguito ne sono elencate alcune:

La densificazione degli insediamenti può essere in conflitto con la qualità degli spazi urbani. In che modo è possibile dunque preservare l'alta qualità urbana nonostante la densificazione degli insediamenti?

- In quale misura le città svizzere possono e vogliono svilupparsi nella terza

dimensione? Che aspetto avrà, fra trent'anni, la skyline di Zurigo? La Prime Tower è solo l'inizio o è già la fine?

- In che modo è possibile armonizzare la densificazione degli insediamenti con il desiderio di spazi urbani liberi, zone di incontro, parchi giochi ecc.?
- Quali modelli e forme abitative possono contribuire a conciliare la qualità spaziale con la densificazione degli insediamenti?
- Gli approcci tradizionali in materia di pianificazione del territorio, come l'indice di sfruttamento, sono ancora attuali? Quali conseguenze giuridiche ne risultano?
- Una moderna gestione delle superfici e degli immobili da parte della pubblica amministrazione acquista un'importanza sempre maggiore?
- In che modo è possibile gestire la sostanza edilizia esistente? Come è possibile risolvere i conflitti con la protezione dei monumenti storici e altri soggetti coinvolti?
- In che modo è possibile coinvolgere tali soggetti? Quali forme di partecipazione e di governance sono ipotizzabili e finalizzate allo scopo?
- Quale contributo può fornire la politica fiscale e del suolo alla densificazione?
- Come possiamo ottenere un cambiamento di mentalità della popolazione (urbanità contro ruralità)?
- Qual è la necessità d'intervento a livello giuridico (Confederazione / Cantoni / Regioni / Comuni)?

3. Obiettivi

In relazione con la densificazione degli insediamenti e della qualità urbana, il COTER si prefigge il seguente obiettivo:

La densificazione edilizia degli insediamenti è un principio fondamentale dello sviluppo del territorio. Essa fornisce infatti un contributo alla limitazione della crescita degli insediamenti in termini di superfici e della dispersione insediativa. La densificazione degli insediamenti deve essere configurata in modo che le zone abitate possano mantenere intatta la propria attrattiva e addirittura, ove possibile, aumentarla.

Il COTER è consapevole del fatto che questo obiettivo comporta conflitti di interesse interni. Nel capitolo seguente verranno illustrate delle alternative per raggiungere gli obiettivi ed eliminare i conflitti tra finalità divergenti.

4. Verso l'attuazione

L'obiettivo della densificazione e dello sviluppo centripeto degli insediamenti è in realtà noto già da tempo, quanto meno implicitamente, nell'ambito della pianificazione territoriale. Occorre pertanto domandarsi perché, ciò nonostante, la densificazione non funzioni. Alcuni indizi ci giungono dalle problematiche identificate più sopra. La densificazione degli insediamenti è in conflitto con diverse altre esigenze e finalità. Tra i principali fattori che frenano la densificazione degli insediamenti, si possono citare i seguenti:

- una qualità di vita soggettivamente inferiore nelle zone di insediamento densificate;
- prezzi del terreno relativamente modesti al di fuori della zona densificata;
- un forte sovvenzionamento del traffico;
- aree edificabili sovradimensionate;
- difficoltà di attuazione contro gli interessi dei proprietari;
- procedure piuttosto complesse;
- mancanza di incentivi di mercato e di accettazione di un'edilizia densificata;
- indici di sfruttamento rigidi e conseguente predominanza del diritto edilizio sul postulato della politica di assetto del territorio di perseguire una densificazione degli insediamenti;
- norme d'urbanizzazione superate, ad esempio per quanto concerne i posteggi;
- la protezione dei monumenti storici ostacola la riqualificazione, comprese le demolizioni;
- problemi nella gestione delle aree industriali dismesse;
- mancanza di una gestione delle superfici e degli immobili da parte della pubblica amministrazione;
- mancanza di disponibilità mentale ai cambiamenti del consueto contesto e a operare trasformazioni incisive quali demolizioni, utilizzi temporanei e cambiamenti di destinazione di edifici.

Come già rilevato al capitolo 1, da molto tempo vige un mandato legale quanto meno implicito alla densificazione degli insediamenti. L'attuazione di questo mandato fallisce tuttavia in molti casi a causa dei fattori ostacolanti citati sopra. Attraverso un inasprimento delle norme di legge e un'esecuzione rigorosa, occorre pertanto adoperarsi a favore della densificazione degli insediamenti, nell'intento di impedire un'ulteriore dispersione insediativa della Svizzera. Il COTER ha definito alcuni orientamenti che possono contribuire al raggiungimento di questa finalità. Questi indirizzi saranno illustrati di seguito in modo più dettagliato.

Definizione e obiettivo

Negli ambienti della pianificazione territoriale regna un ampio consenso riguardo al fatto che in futuro occorrerà costruire in modo sempre più denso. Viene tuttavia comunicato in modo troppo poco chiaro a quale scopo si rende necessaria tale densificazione. Prima di poter approfondire le discussioni relative a come aumentare la densità, occorre chiarire in modo trasparente la situazione di partenza e illustrare i motivi e gli obiettivi della densificazione. Un punto di partenza importante è costituito in questo contesto dal Progetto territoriale Svizzera.

Conflitto di interessi tra densificazione e qualità urbana

Tra la densificazione e la qualità urbana esiste un conflitto d'interessi intrinseco.

Mentre infatti la densificazione mira a uno sfruttamento possibilmente efficiente degli spazi, la qualità urbana è spesso definita anche, in misura non irrilevante, dalle superfici libere disponibili. Più superfici aperte equivalgono in questo contesto a una maggiore qualità urbana. Questo conflitto d'interessi ha tuttavia molto a che vedere con i giudizi soggettivi riguardo alla definizione di qualità urbana. Uno degli obiettivi della politica di ordinamento del territorio deve pertanto consistere nell'illustrare cosa definisce la qualità urbana in uno spazio densificato e nell'illustrarne i vantaggi. In uno spazio densificato, i tragitti casa-lavoro sono più brevi, importanti servizi di approvvigionamento sono disponibili sul posto, esiste un'offerta culturale ecc. La densità passa anche dalle teste delle persone.

Digressione: che cosa si intende per qualità urbana?

Della questione si occupa il Programma nazionale di ricerca PNR65, «Nuova qualità urbana». I lavori di ricerca sono iniziati nel 2010 e dovrebbero essere portati a termine entro il 2014. In questo contesto, la qualità urbana è intesa come un concetto dalle molteplici sfaccettature, che non comprende solo aspetti di natura architettonica e urbanistica, ma attribuisce un peso significativo anche alla componente sociale. La popolazione si identifica con la propria città e aspira a una qualità di vita soggettiva. Quest'ultima dipende a sua volta dagli stili di vita e dalle tendenze che predominano in un dato momento. Anche la componente ecologica viene messa in luce nell'ambito del PNR65, non da ultimo in relazione alla problematica dei collegamenti con i mezzi di trasporto. Per ulteriori informazioni: www.nfp65.ch.

Potenziale di riqualificazione delle aree dismesse

Quando si parla di aree dismesse, si pensa spesso prima di tutto alle aree industriali dismesse. Il potenziale di riqualificazione offerto da queste ultime è notevole. Sull'argomento sono già stati condotti studi di ogni genere. Allo stato attuale, esistono circa 350 comprensori di grandi dimensioni con una superficie complessiva di 18 milioni di metri quadri. Queste superfici offrirebbero spazi abitativi a circa 190'000 persone. A riguardo si rimanda in particolare alla piattaforma www.brache.areale.ch, dove il tema è trattato in modo dettagliato. Non verrà pertanto approfondito ulteriormente nell'ambito di questa presa di posizione del COTER. Ciò che davvero conta è che questi potenziali vengano sfruttati.

Oltre alle aree industriali dismesse, esistono tuttavia anche molti altri tipi di aree dismesse. Basti pensare, in particolare, alle particelle edificabili non sfruttate in modo ottimale all'interno delle zone abitative. Ad esse si aggiungono anche edifici dismessi o che lo diventeranno in futuro. Anche gli stabili abitativi che per diversi motivi non vengono utilizzati sono da considerare come aree dismesse. Con il cambiamento demografico e il mutamento della struttura demografica tendente a un sovrainvecchiamento, è importante anche sapere quali edifici non sono adeguatamente sfruttati e/o si libereranno in un prossimo futuro. Un inventario comunale preciso fino al livello di singola particella delle aree dismesse con una proiezione futura ad esse relativa costituirebbe un prezioso strumento di pianificazione per i Comuni.

Anche un'inventarizzazione di riserve interne sfruttabili potrebbe fornire un importante contributo alla pianificazione futura. Una visualizzazione delle riserve esistenti è pertanto di grande importanza per il dialogo con i diversi soggetti coinvolti.

Ridimensionamento delle zone edificabili

In alcuni Comuni negli ultimi anni sono state destinate a zone edificabili aree molto più estese di quelle effettivamente necessarie. Già soltanto in virtù della legge

federale sulla pianificazione del territorio attualmente in vigore, e anzi a maggior ragione sulla base di quest'ultima, queste aree dovrebbero essere riazionate. Finché saranno disponibili molte (o troppe) superfici edificabili, sarà difficile raggiungere una densificazione. I dezonamenti potrebbero invece creare nuovi incentivi.

La terza dimensione non deve più essere un tabù

La struttura degli insediamenti in Svizzera si sviluppa solo lentamente verso la terza dimensione. Negli ultimi tempi si riscontra tuttavia una tendenza crescente alla costruzione di grattacieli. L'edificio più alto in Svizzera sta sorgendo a Basilea: si tratta di un grattacielo adibito ad uffici alto 180 m della casa farmaceutica Roche. Ma anche nelle piccole città stanno spuntando grattacieli.⁴

Una buona integrazione nella progettazione sovraordinata appare indispensabile in questo contesto. Già a livello di piano regolatore dovranno essere elaborate apposite direttive. È richiesta però soprattutto la pianificazione delle zone. Ai fini dello sviluppo di aree collegate tra loro è possibile utilizzare lo strumento del piano regolatore speciale o dell'edificazione di determinate aree. Nelle regioni urbane sarebbe opportuno elaborare un piano specifico per i grattacieli, integrandovi anche delle direttive concernenti la configurazione e le facciate. Agli aspetti di pianificazione territoriale si aggiungono quelli di natura estetica. Proprio perché i grattacieli incontrano ripetutamente l'opposizione della popolazione: un modo di procedere di tipo partecipativo è indispensabile a tutti i livelli. Lo sviluppo edilizio in verticale non deve tuttavia essere limitato ai soli grattacieli. Anche l'aumento in altezza di edifici già esistenti offre infatti un grande potenziale. Vi è il sospetto che in Svizzera molti edifici non sfruttino l'altezza massima consentita nella rispettiva zona. È inoltre possibile operare un riazionamento, ad esempio da zona W3 a zona W5. Uno simile riazionamento può dare il via a grandi attività di investimento.

Nell'ambito dello sviluppo nella terza dimensione, si tratta tuttavia anche di costruire nel sottosuolo. Diverse città europee stanno iniziando a dedicare sempre più attenzione alla possibilità di edificare nel sottosuolo⁵. Anche in questo campo esiste ancora un notevole potenziale di sfruttamento in termini di densificazione. Nell'ambito della seconda revisione della legge sulla pianificazione del territorio, l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale ha istituito un gruppo di lavoro incaricato di stabilire in quale misura la pianificazione territoriale in Svizzera debba occuparsi in futuro della pianificazione del sottosuolo. Emerge dunque che, in virtù dei molteplici utilizzi possibili, esiste un notevole fabbisogno di coordinamento.

Favorire l'accettazione della costruzione densificata

L'idea di costruire in modo densificato non è accolta sempre e soltanto positivamente dalla popolazione. Gli interessati temono una sovrappopolazione del proprio quartiere e una perdita di superfici verdi. L'aspetto della costruzione densificata deve essere affrontato pertanto in combinazione con le superfici libere. La popolazione deve essere coinvolta nel processo al fine di prevenire il formarsi di convinzioni errate. Solo con il sostegno degli abitanti è infatti possibile realizzare la densificazione.

Tutela dei monumenti storici sì, ma non ad ogni costo

⁴ Fonte: rapporto annuale VLP-ASPAN 2010, S. 33

⁵ cfr. NZZ del 13 luglio 2011, p. 56

Una tutela dei monumenti storici eccessivamente rigorosa limita le possibilità di sviluppo. Le esigenze poste in termini di spazi abitativi e lavorativi evolvono nel corso del tempo. Gli edifici devono soddisfare queste esigenze per poter essere attrattivi e consentire così la densificazione degli insediamenti. Questo può comportare la demolizione totale di edifici o quanto meno una loro drastica modifica strutturale. A fronte dello sviluppo demografico che si va delineando e della progressiva dispersione insediativa, la densificazione degli insediamenti risponde a un interesse pubblico. Ciò è confermato anche dal Progetto territoriale Svizzera e dalla revisione della legge sulla pianificazione del territorio. Nel ponderare i vari interessi in gioco, la densificazione degli insediamenti deve assumere lo stesso peso della protezione dei monumenti storici. Occorre mantenere continuamente vivo il dibattito su questo argomento a livello sia cantonale che comunale.

Diversa è la situazione per quanto concerne la protezione del paesaggio: i paesaggi meritevoli di tutela devono essere preservati. I nuclei delle località devono rimanere circoscritti. Questo postulato non è tuttavia in contraddizione con una sostituzione ben concepita di singoli edifici.

Accessibilità quale importante animatore dello sviluppo territoriale

Il traffico esercita una grande influenza sullo sviluppo territoriale. Le zone ben accessibili sono più attrattive di quelle di difficile accessibilità dalla strada o con la ferrovia. Nell'intento di realizzare insediamenti densificati, gli aspetti inerenti al traffico rivestono dunque un'importanza capitale. Lo sviluppo dell'infrastruttura del traffico e degli insediamenti dovrebbe pertanto essere maggiormente coordinato anche nella progettazione. Questo in parte avviene già: basti pensare ai programmi d'agglomerato finanziati attraverso il Fondo infrastrutturale. Quando si tratta di costruire in modo densificato sussiste tuttavia un'ulteriore necessità d'intervento. Gli aspetti dirigenti relativi ai trasporti devono essere integrati più attivamente nella pianificazione.

Strumenti di mercato per dirigere la densificazione degli insediamenti

Gli strumenti di mercato possono fornire un contributo sostanziale all'applicazione delle direttive del legislatore quali la densificazione degli insediamenti. Lo sviluppo degli insediamenti, e in particolare il fenomeno della dispersione insediativa, sono strettamente collegati alla questione dei prezzi. Costruire nel verde è apparentemente più economico di una riqualificazione e di una densificazione nei centri abitati. In questo contesto non viene tuttavia effettuato, nella maggior parte dei casi, un calcolo dei costi totali che dovrebbe comprendere ad esempio anche i costi di trasporto sostenuti dai pendolari e del traffico del tempo libero. I costi esterni (inquinamento fonico dovuto al traffico, spreco di terreno ecc.) vengono considerati in misura altrettanto limitata nell'ambito di queste considerazioni. Per i comuni, costruire in modo densificato comporta determinati costi in termini di densità (infrastruttura necessaria, un'offerta più ampia in ambito culturale e sociale, aspetti ecologici). D'altro canto, attraverso una densificazione è anche possibile minimizzare alcuni costi legati alla lontananza (distanze, rete di relazioni più ristretta). Per dirigere la densificazione degli insediamenti occorre pertanto tenere conto di questi aspetti e prevedere anche l'impiego di strumenti di mercato. Nel concreto, è ipotizzabile ad esempio una politica fiscale e del suolo differenziata a livello spaziale. Chi occupa un appartamento in uno spazio densificato dovrebbe godere di privilegi fiscali rispetto al proprietario di una casa unifamiliare situata nella periferia di un agglomerato.

Per pilotare lo sviluppo degli insediamenti nella direzione di una maggiore densità si può inoltre sfruttare anche lo strumento della perequazione finanziaria.

I Comuni, protagonisti dello sviluppo territoriale

Il ruolo dei Comuni quali protagonisti dello sviluppo territoriale non deve essere limitato all'approvazione del piano delle zone e del diritto edilizio. Il Comune deve piuttosto assumere un ruolo attivo in questo settore. In molti casi, il Comune è proprietario di superfici ed edifici. Può pertanto fornire un contributo essenziale alla configurazione dello spazio attraverso una gestione attiva delle superfici e degli immobili. Inoltre, può anche esplicare un effetto guida attraverso i propri progetti di costruzione. Questo effetto può consistere ad esempio nel lanciare un segnale a livello urbanistico attraverso la costruzione di un edificio pubblico. Il Comune può tuttavia anche decidere di mantenere liberi determinati spazi, come i parchi cittadini, assicurando così la necessaria compensazione della densificazione. Inoltre, i Comuni possono anche designare degli interlocutori ufficiali per i committenti e gli investitori. Questi avranno il compito di fornire consulenza agli investitori e di guidare attivamente la densificazione. Idealmente, la dotazione di strumenti a disposizione del Comune dovrebbe essere arricchita attraverso l'aggiunta di meccanismi d'incentivo finanziario. I ricavi risultanti dallo sfruttamento del valore aggiunto creato dai nuovi azionamenti, come quello approvato dal Parlamento nell'ambito della revisione della legge sulla pianificazione del territorio, potrebbero essere utilizzati a questo scopo. I Comuni dovrebbero inoltre essere obbligati a dichiarare le zone edificabili fondamentalmente di categoria W3 (tre piani) e solo in casi eccezionali motivati di categoria W2 (a due piani).

Occorre infine esortare le Città a elaborare un master plan e a evidenziare dove e come è opportuno densificare.

Pilotaggio attraverso il piano regolatore cantonale

È importante rafforzare anche il coordinamento sovracomunale. È infatti poco efficace che un Comune con funzione di centro porti avanti una densificazione degli insediamenti se i Comuni circostanti continuano a dichiarare edificabili ampie superfici. In futuro i piani regolatori cantonali dovranno includere chiare direttive per la delimitazione delle zone edificabili e la densificazione degli insediamenti. Dovranno essere approvati dalla Confederazione unicamente se vi saranno state integrate anche considerazioni di tipo urbanistico.

È altresì ipotizzabile una concezione territoriale che definisca le aree da densificare a livello cantonale.

Dialogo con la popolazione

La qualità urbana è il frutto di una percezione soggettiva. Che cosa si intenda per qualità urbana varia a seconda delle abitudini di vita e della mentalità della popolazione. La densificazione centripeta dello spazio insediativo può funzionare soltanto se la popolazione giudica attrattivo lo spazio insediativo ed è disposta a viverci. Nuovi progetti di costruzione, come quelli di grattacieli, possono suscitare reazioni di rigetto. La popolazione deve pertanto essere sensibilizzata e coinvolta il più presto possibile a tutti i livelli della progettazione. La futura struttura dell'insediamento e/o la skyline devono essere sviluppate insieme alla popolazione ed essere sostenute anche da quest'ultima. I metodi di partecipazione idonei a questo scopo sono ben noti, ma devono anche essere applicati. L'accettazione da parte della popolazione riveste un'importanza centrale ai fini della realizzazione di spazi edificati densificati. In alcuni ambienti la densificazione è tuttora ammantata di connotazioni puramente negative. Occorre trovare un punto di incontro con la popolazione, attraverso campagne di sensibilizzazione, per poterle così illustrare i vantaggi della densificazione. Per raggiungere l'obiettivo è necessario un certo

cambiamento di mentalità.

Legittimazione dei soggetti coinvolti

La pianificazione territoriale riveste un ruolo importante nella densificazione degli insediamenti. Anche altri soggetti possono tuttavia fornire contributi significativi. Gli architetti, ad esempio, hanno un grande influsso sulla configurazione degli insediamenti e devono pertanto assumersi maggiori responsabilità in quest'ambito.

I Comuni svolgono un ruolo fondamentale in questo contesto. Occorre pertanto garantire che le autorità comunali e regionali dispongano delle conoscenze specialistiche necessarie per puntare nella direzione di una densificazione degli insediamenti. Un opportuno sostegno specialistico deve essere assicurato anche dalla Confederazione e dai Cantoni.

Promuovere lo scambio di esperienze tra i Comuni e la formazione continua dei soggetti principali

Un numero crescente di Comuni sta affrontando la tematica della densificazione degli insediamenti. Si rende necessario uno scambio di esperienze tra i soggetti coinvolti. Il nuovo centro di consulenza Dialog Siedlung dell'Associazione svizzera per la pianificazione del territorio sostiene Città e Comuni nelle questioni inerenti alla densificazione, alla progettazione dei centri, alla rivalutazione di interi quartieri o alla promozione della qualità degli insediamenti. Il Netzwerk Altstadt («rete città vecchia») punta a sua volta in questa direzione (www.netzwerk-altstadt.ch). Progetti come "Raum+", o diversi progetti modello dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale in materia di sviluppo degli insediamenti, forniscono indicazioni e informazioni importanti che devono essere divulgate e scambiate.

Complementarietà tra densificazione e opportunità ricreative a livello locale

La densificazione degli insediamenti porta nel contempo a una crescente esigenza di spazi per il tempo libero. Questo aspetto deve essere a sua volta considerato nell'ambito della pianificazione. In prossimità di spazi densificati occorre prevedere opportunità ricreative nel verde. Un esempio concreto di vicinanza geografica è costituito dall'area di densificazione di Zurigo con il parco naturale periurbano Sihlwahld. Queste offerte di spazi complementari generano esigenze di mobilità, che a loro volta vanno considerate nell'ambito della pianificazione.

Localizzazione del commercio e dell'approvvigionamento locale

Coordinando l'insediamento di attività commerciali e di funzioni di approvvigionamento locale i Cantoni, le Regioni e i Comuni possono contribuire a influenzare la densificazione. I nuovi insediamenti di attività commerciali dovrebbero sorgere ad esempio di preferenza vicino a infrastrutture di trasporto già esistenti e non rendere necessaria la costruzione di ulteriori infrastrutture. Un buon approvvigionamento locale in un quartiere densificato contribuisce in misura determinante alla sua attrattiva e a ridurre le esigenze di mobilità. I grandi progetti nei quartieri devono essere invece affrontati in modo coordinato e ben ponderato. In questo contesto occorre prestare un'attenzione particolare ai centri commerciali, che devono essere sfruttati come poli di sviluppo. Sono da evitare invece i numerosi errori di pianificazione commessi in passato, con centri commerciali edificati su spazi verdi e paesi sviluppatisi attorno a tali centri, anziché attorno al proprio nucleo storico.

Incentivi finanziari quali strumenti di conduzione

La Confederazione può contribuire a dirigere lo sviluppo degli insediamenti per mezzo di incentivi finanziari. L'attuale politica fiscale e del suolo dovrebbe essere integrata da sistemi di incentivi mirati, ad esempio sotto forma di progetti modello. Questi incentivi sarebbero ipotizzabili nel campo della pianificazione, ma anche in relazione alle opere di risanamento. Lo scambio attraverso le *good practice*, infine, può costituire un segnale nella direzione desiderata.

Necessità d'intervento a livello legislativo

In qualità di organo consultivo del Consiglio federale, per quanto riguarda la necessità d'intervento legislativo il COTER pone l'accento sul livello federale. Il principio dello sviluppo centripeto degli insediamenti e del rinnovo degli insediamenti deve essere sancito nella legge sulla pianificazione del territorio. Una revisione in tal senso è stata approvata il 15 giugno dal Parlamento. Attualmente essa è tuttavia a rischio di referendum da parte dell'Associazione svizzera del commercio. Con questa revisione, che funge da controproposta indiretta all'iniziativa per il paesaggio, all'articolo 1 capoverso 2 della legge sulla pianificazione del territorio viene sancito il principio dello sviluppo centripeto degli insediamenti e di una qualità abitativa immutata. Attraverso nuove direttive per il piano direttore cantonale, i Cantoni vengono inoltre dotati di un'istruzione operativa (art. 8a). Secondo questo articolo, il piano regolatore deve mostrare tra l'altro quanto deve essere estesa nel complesso la superficie abitata, come distribuirla all'interno del Cantone, come deve essere coordinato il suo ampliamento a livello regionale e come è possibile realizzare uno sviluppo centripeto degli insediamenti di alta qualità e preservare la qualità abitativa. Questa revisione va nella giusta direzione. L'importante è che la Confederazione provveda, attraverso i propri strumenti di vigilanza e una stretta collaborazione con i Cantoni, ad assicurare un'attuazione rigorosa delle nuove norme.

Anche i Cantoni dovranno tuttavia integrare e promuovere le esigenze in termini di densificazione degli insediamenti e di qualità urbana nei loro piani e nei loro regolamenti. In questo contesto essi devono agire mirando a un coordinamento sovracomunale rafforzato, non da ultimo a livello di approvazione dei piani delle zone.

5. Nessi con altre tematiche

Lo sviluppo centripeto degli insediamenti è una delle esigenze centrali dello sviluppo del territorio. Come già illustrato, si tratta di un tema estremamente complesso e interdisciplinare. La densificazione degli insediamenti non può pertanto essere considerata in modo isolato. Ecco alcuni aspetti importanti da prendere in considerazione:

- capacità di imposizione della pianificazione del territorio rispetto ad altre politiche settoriali e sviluppi di fatto, quale ad esempio la raggiungibilità con i mezzi di trasporto;
- in quale misura gli strumenti di mercato sono da ritenere auspicabili e possono essere integrati nella pianificazione territoriale;
- le future modalità di configurazione della governance nelle questioni inerenti alla pianificazione del territorio e il coinvolgimento di importanti stakeholder nei processi;
- il ruolo da attribuire in futuro ai singoli tipi di spazi e, di conseguenza, la pressione a sfruttare tali spazi;

- l'atteggiamento di fondo che la popolazione nutrirà nei confronti della vita in città e in campagna, e dunque, in ultima analisi, il modo in cui si definirà la Svizzera.

L'approfondimento di questi e di eventuali altri aspetti interdisciplinari esula peraltro dal contesto della presente presa di posizione. Alcuni di questi aspetti verranno trattati dal COTER nell'ambito di prese di posizione di più ampio respiro.

6. Osservazioni finali

Con la presente presa di posizione, il Consiglio per l'assetto del territorio intende dare un contributo al più che necessario dibattito sulla densificazione degli insediamenti e la risoluzione del conflitto d'interessi con la qualità urbana. In sintesi, il COTER rileva le seguenti misure d'intervento:

- risoluzione del conflitto d'interessi tra densificazione e qualità urbana attraverso la formazione di una consapevolezza nei confronti delle qualità urbane;
- sfruttamento del potenziale offerto dalle aree industriali dismesse e da altre aree dismesse;
- intensificazione dello sviluppo degli insediamenti nella terza dimensione;
- migliore armonizzazione con la protezione dei monumenti storici;
- introduzione di strumenti di mercato per poter guidare la densificazione degli insediamenti;
- rafforzamento del ruolo dei Comuni quali protagonisti dello sviluppo degli insediamenti;
- rafforzamento del coordinamento sovracomunale attraverso i piani regolatori cantonali;
- coinvolgimento della popolazione nel processo decisionale;
- promozione di uno scambio di esperienze e della formazione continua tra i soggetti coinvolti;
- evidenziazione e considerazione di sviluppi complementari in spazi diversi;
- localizzazione di strutture commerciali e di approvvigionamento locale in modo che queste possano sostenere l'obiettivo della densificazione degli insediamenti;
- fissazione del principio dello sviluppo centripeto degli insediamenti a fronte di un'attrattiva abitativa invariata nella legge federale sulla pianificazione del territorio;
- realizzazione e promozione della densificazione degli insediamenti nelle pianificazioni e nelle basi legali dei Cantoni;
- imposizione degli obblighi di densificazione dei Comuni da parte dei Cantoni;
- partecipazione della Confederazione.

L'attuazione di queste misure spetta alle diverse autorità competenti. Nel processo devono pertanto essere coinvolti sia la Confederazione che i Cantoni, le Regioni e i Comuni.

Il Consiglio per l'assetto del territorio

Dr. Fabio Giacomazzi
Presidente del COTER