



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE

PROGETTI MODELLO SVILUPPO SOSTENIBILE DEL TERRITORIO **SISTEMI DI COMPENSAZIONE VANTAGGI-ONERI**



IMPRESSUM

Editore

Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE)

Autore

Jürg Inderbitzin, Scuola universitaria professionale, Lucerna

Gruppo d'accompagnamento

Melanie Butterling, sezione Territori rurali e paesaggio, ARE

Martin Vinzens, sezione Territori rurali e paesaggio, ARE

Realizzazione grafica

Ideentität GmbH, Berna

Andrej Marffy – Visuelle Gestaltung, Berna

Grundsatz, Berna

Immagine di copertina

La regione Entre-deux-Lacs ha assicurato la sua pianificazione sopracomunale con un piano direttore regionale.

Se non diversamente specificato, le fotografie e le immagini sono state fornite dai responsabili dei progetti modello.

Produzione

Rudolf Menzi, Comunicazione, ARE

Citazione

Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE (edit.) (2013):

Progetti modello sviluppo sostenibile del territorio:

Sistemi di compensazione vantaggi-oneri. Berna.

Distribuzione

UFCL, Vendita di pubblicazioni federali, 3003 Berna

www.bundespublikationen.ch

N. di ordinazione: 812.097.i

In versione elettronica: www.progettimodello.ch

Disponibile anche in tedesco e francese.

PREFAZIONE

Il nostro spazio vitale è sempre più sotto pressione. La popolazione cresce e le esigenze in materia di utilizzazione del territorio rimangono elevate. Consumiamo sempre più risorse con conseguenze negative per la qualità degli insediamenti e del paesaggio. I costi per la costruzione e la manutenzione delle infrastrutture lievitano e, in poche parole, la Svizzera deve affrontare sfide fondamentali nell'ambito della pianificazione del territorio. Queste sfide sono strettamente legate agli sviluppi in settori come il turismo, l'agricoltura o l'approvvigionamento energetico. La strada da percorrere per arrivare ad uno sviluppo territoriale sostenibile, come auspicato anche dal Progetto territoriale Svizzera, è ancora lunga. Questa strada richiede però nuovi approcci, come quelli che la Confederazione promuove nell'ambito dei «Progetti modello sviluppo sostenibile del territorio». Si tratta di progetti avviati da Comuni, Cantoni o da altre organizzazioni che perseguono nuove strategie, metodi e processi per uno sviluppo territoriale sostenibile in settori quali la politica degli agglomerati, lo sviluppo sostenibile degli insediamenti e le sinergie nello spazio rurale. La loro realizzazione favorisce i processi di apprendimento, generano impulsi, offrendo ad altri Cantoni e Comuni l'ispirazione e le informazioni per avviare loro stessi dei progetti.

I progetti modello vanno considerati come progetti pilota o come laboratori pratici finalizzati a un maggiore coordinamento tra le politiche settoriali e a una migliore collaborazione orizzontale e verticale. Le conoscenze acquisite sono poi trasmesse a tutte le parti interessate, sia a livello di Confederazione, che di Cantoni, Comuni e regioni. La rete di condivisione delle esperienze e gli scambi regolari di esperienze sono molto apprezzati proprio per questa ragione.

Dal 2007 al 2011 l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE), l'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM), l'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) e la Segreteria di Stato per l'economia (SECO) hanno sostenuto, sotto l'egida dell'ARE, 44 progetti modello in tutta la Svizzera. I progetti sono stati selezionati in base ai seguenti criteri: il progetto deve essere innovativo, perseguire un effetto a lungo termine, dare avvio ad un processo esemplare e migliorare il coordinamento tra le varie politiche settoriali.

Per rendere accessibili le esperienze e i successi di questi progetti modello, la Confederazione ha pubblicato una panoramica generale dei 44 progetti modello: «Nuove vie e alleanze per lo sviluppo sostenibile del territorio». I cinque rapporti tematici «Collaborazione a livello sovra-regionale», «Collaborazione regionale nel contesto città-campagna», «Settori strategici degli agglomerati», «Potenziali di utilizzazione per uno sviluppo centripeto degli insediamenti» e «Sistemi di compensazione vantaggi-oneri» offrono un ulteriore resoconto dettagliato dei progetti. Questi rapporti, che si rifanno a studi scientifici in materia, mostrano lo stato della discussione, presentano le conoscenze scaturite dai progetti modello, fornendo infine una serie di raccomandazioni. Tutti i rapporti sono stati redatti da esperti del settore, scelti dagli Uffici federali competenti per approfondire i diversi temi in discussione.

Il presente rapporto, che approfondisce gli otto progetti modello di «Sistemi di compensazione vantaggi-oneri», è stato elaborato sotto il profilo scientifico da Jürg Inderbitzin dell'Istituto di economia aziendale e regionale della Scuola universitaria professionale di Lucerna ed è destinato alle autorità dei Comuni, delle città e dei Cantoni svizzeri, ai pianificatori comunali e cantonali, agli esperti che si occupano di pianificazione e consulenza, a coloro che hanno partecipato o sono stati partner dei progetti modello e a tutte le persone che si impegnano a favore di uno sviluppo territoriale sostenibile. Dagli insegnamenti e dalle esperienze raccolte è possibile trarre utili consigli su come impostare la compensazione vantaggi-oneri e il processo che conduce a questo obiettivo e su quali aspetti è necessario considerare quando si affronta questo tema.

Le conoscenze e le valutazioni riflettono le idee degli autori e non vanno interpretate come una presa di posizione della Confederazione. Le analisi e le raccomandazioni saranno comunque integrate nello sviluppo futuro della politica degli agglomerati e dei progetti modello. L'Ufficio federale dello sviluppo territoriale ringrazia gli autori del rapporto per il loro prezioso lavoro che rappresenta una base importante per i dibattiti e le discussioni in corso.

INDICE

Impressum

Prefazione

Riassunto 3

1 Punto della situazione e obiettivi del rapporto 8

2 Disparità nella ripartizione vantaggi-oneri indotte dalla pianificazione sovracomunale del territorio 9

2.1 Vantaggi-oneri 9

2.2 Inadeguatezza degli attuali sistemi di compensazione 10

3 I risultati dei progetti modello 11

3.1 Piano d'utilizzazione e di pianificazione a Thal 12

3.2 Gruppo di informazione sui terreni edificabili nell'Eigenamt argoviese 14

3.3 Politica fondiaria comune nell'agglomerato di Langenthal 16

3.4 Politica sovracomunale di gestione delle superfici libere nella Vallée de la Birse 18

3.5 Sistema di compensazione vantaggi-oneri nella regione Entre-deux-Lacs 20

3.6 Microregione della Haute-Sorne: Sinergie tra i Comuni e gestione del territorio 21

3.7 Piano d'utilizzazione intercomunale nella regione di Thun-Innertport 22

3.8 Sistemi di compensazione territoriale nel Vallon du Nozon 26

4 Insegnamenti e conclusioni 28

4.1 Portata tematica dei progetti modello 28

4.2 Importanza di un meccanismo di compensazione vantaggi-oneri nella pianificazione sovracomunale 29

4.3 Azione e limiti dei meccanismi di compensazione vantaggi-oneri 30

4.4 Giustificazione e proporzionalità dei meccanismi di compensazione vantaggi-oneri 31

4.5 Il funzionamento della collaborazione intercomunale nella pianificazione territoriale 33

4.6 Importanza del ruolo svolto da determinate persone 34

5 Raccomandazioni 35

5.1 Raccomandazioni per l'Amministrazione federale 35

5.2 Raccomandazioni per i futuri promotori di progetti 36

6 Ulteriori informazioni 37

6.1 Bibliografia 37

LISTA DELLE TABELLE

Tabella 1

Panoramica degli otto progetti modello analizzati nel rapporto 11

RIASSUNTO

Fin dalla metà degli anni Settanta, l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale si è occupato di zone edificabili sovracomunali, in particolare dello sviluppo di aree d'insediamento industriale. Tuttavia, nel corso degli anni la riflessione su questo tema non si è mai tradotta nella pratica, fatta eccezione per qualche caso sporadico. Dalla fine degli anni Novanta in poi, la promozione della localizzazione è tornata d'attualità e ha ricominciato a nutrire il dibattito pubblico, anche sulla scia di pubblicazioni specializzate e interventi territoriali che hanno visto la luce in Germania e in Austria.

La pianificazione regionale del territorio induce una perequazione delle potenzialità di sviluppo tra i Comuni partecipanti. Poiché è possibile avviare una collaborazione su base volontaria solo in previsione di una situazione di reciproco vantaggio per tutti, occorre trovare una soluzione al problema della compensazione tra oneri e benefici. I sistemi cui si ricorre attualmente, quali la perequazione finanziaria intercantonale, non sono in grado di risolvere adeguatamente questo tipo di disparità: da un lato sono calcolati sulla superficie di un intero Cantone, e non possono così entrare nel merito dei bisogni specifici di un singolo gruppo di Comuni; dall'altro non consentono di risarcire, se occorre, i proprietari fondiari i cui interessi potrebbero trovarsi lesi.

Nell'ambito dei progetti modello «Sviluppo sostenibile del territorio», durante il periodo 2007–2011 l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE), l'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM), l'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) e la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) hanno dato il loro appoggio, finanziario e scientifico, a otto interventi (riassunti nella tabella sottostante) che si sono occupati della compensazione vantaggi-oneri nel contesto della pianificazione sovracomunale del territorio. Questo rapporto riassume le esperienze raccolte dagli otto progetti e presenta alla Confederazione, ad altri interessati e a eventuali futuri committenti, suggerimenti e consigli utili sull'organizzazione di meccanismi di compensazione e sulla gestione delle relative procedure, indicando gli aspetti dei quali occorre tener conto in questo ambito.

I progetti territoriali analizzati in questo rapporto si sono basati sul concetto di «compensazione vantaggi-oneri», inteso in senso volutamente lato. In funzione delle situazioni specifiche alle quali si sono trovati a far fronte e ai contenuti perseguiti, hanno concretizzato le discussioni attorno ai meccanismi di ripartizione in soluzioni diverse, che vanno dalla chiave di calcolo per suddividere i costi dei lavori di progettazione portati avanti in comune (ad es. elaborare una strategia sovracomunale per pianificare lo spazio non edificato) o per garantire la promozione commerciale congiunta di zone di importanza regionale destinate ad accogliere posti di lavoro (tenendo quindi conto dei vantaggi per i diversi partecipanti), a veri e propri modelli di compensazione, che prevedono indennizzi per dezonamenti o cambiamenti di destinazione, tanto per terreni destinati ad attività lavorative quanto per terreni a uso residenziale.

Questi progetti provano in modo particolarmente convincente che la pianificazione sovracomunale del territorio è un argomento dalle molteplici sfaccettature e che le discussioni attorno all'eventualità di un sistema di compensazione vantaggi-oneri dipendono fortemente dall'orientamento tematico di ogni singolo progetto. Una conclusione si può quindi trarre sin d'ora: non esiste il sistema di compensazione adatto per qualsiasi situazione. Per controbilanciare gli oneri e i vantaggi indotti da un intervento pianificatorio vanno trovate soluzioni ad hoc, con l'appoggio di tutti gli attori coinvolti.

Questa non è l'unica conclusione alla quale ci permettono di giungere i vari progetti qui analizzati; essi offrono, infatti, numerosi spunti che possono sicuramente essere d'aiuto a chi intenda elaborare modelli di compensazione «su misura».

Si possono trarre deduzioni utili, ad esempio, sull'efficacia dei modelli di compensazione. Come si è potuto appurare, un primo effetto importante è annunciare l'intento di istituirli. I Comuni e i proprietari fondiari, infatti, sono disposti a entrare nel merito di una pianificazione sovracomunale solo con la garanzia di ottenere un indennizzo in caso di

Panoramica degli otto progetti modello analizzati nel rapporto:

Progetto	Zona	Perimetro	Risultati
3.1 Piano d'utilizzazione e di pianificazione a Thal	zona lavorativa	2 Comuni (Laupersdorf, Balsthal)	trasferimento di terreni edificabili da un Comune all'altro, secondo un sistema di compensazione vantaggi-oneri; griglia per valutare l'insediamento di aziende
3.2 Gruppo di informazione sui terreni edificabili nell'Eigenamt argoviese	zona lavorativa	5 Comuni (Birr, Birrhard, Brunegg, Hausen, Lupfig)	piattaforma comune di promozione commerciale; accordo intercomunale con una chiave di ripartizione dei costi
3.3 Politica fondiaria comune nell'agglomerato di Langenthal	zona lavorativa	11 Comuni dell'agglomerato di Langenthal (Aarwangen, Bannwil, Bleienbach, Langenthal, Lotzwil, Obersteckholz, Roggwil, St. Urban (LU), Schwarzhäusern, Thunstetten, Wynau)	definizione di 6 zone sovracomunali destinate ad accogliere posti di lavoro; elaborazione di un regolamento e istituzione di un organismo (non ancora approvati); «progetti a valore aggiunto» invece di un sistema di compensazione vantaggi-oneri
3.4 Politica sovracomunale di gestione delle superfici libere nella Vallée de la Birse	strategia per pianificare lo spazio non edificato	9 Comuni sul territorio di 3 Cantoni BS, BL, SO (Basilea, Birsfelden, Muttenz, Münchenstein, Arlesheim, Reinach, Dornach, Aesch, Pfeffingen)	strategia comune per pianificare lo spazio non edificato e elaborazione di progetti concreti; proposta di istituire un polo comune di gestione e finanziamento
3.5 Sistema di compensazione vantaggi-oneri nella regione Entre-deux-Lacs	zona lavorativa	5 Comuni (Le Landeron, Cressier, Cornaux, Enges, Lignières)	strategia comune di sviluppo iscritta in un piano direttore regionale; piano d'azione con proposte concrete
3.6 Microregione della Haute-Sorne: Sinergie tra i Comuni e gestione del territorio	zona lavorativa	7 Comuni (Bassecourt, Béocourt, Courfaivre, Glovelier, Saulcy, Soulce, Undervelier)	piano direttore regionale; zona sovracomunale destinata ad accogliere posti di lavoro; aggregazione invece di sistema di compensazione
3.7 Piano d'utilizzazione intercomunale nella regione di Thun-Innertport	zona lavorativa	5 Comuni dell'agglomerato di Thun (Thun, Steffisburg, Heimberg, Uetendorf, Spiez)	definizione di una visione comune e di una strategia di sviluppo; riserve per zone destinate ad accogliere posti di lavoro; analisi e valutazione definizione di un polo di zone lavorative avviare una strategia concreta di attuazione
3.8 Sistemi di compensazione territoriale nel Vallon du Nozon	zona residenziale	10 Comuni nel Vallon du Nozon (Agiez, Arnex-sur-Orbe, Bofflens, Bretonnières, Croy, Juriens, La Praz, Premier, Romainmôtier, Vaulion)	trasferimento di zone residenziali verso località più centrali, offrendo ai proprietari partecipazioni finanziarie nel nuovo quartiere così creato

svantaggio. In tal senso, la prospettiva di un sistema di compensazione è necessaria, ma non è sufficiente. È interessante notare che nel corso della realizzazione di diversi progetti questo aspetto sia finito in secondo piano, fino ad essere addirittura abbandonato in alcuni casi, sulla base di argomenti obiettivi. Se non fosse stata delineata l'opportunità di una compensazione, tuttavia, non sarebbe mai stato possibile convincere tutti i partecipanti a sedersi al tavolo delle trattative. Le discussioni attorno a un sistema di compensazione hanno un effetto rassicurante. I timori e le riserve, peraltro legittimi ma sovente vaghi, avanzati da alcuni Comuni possono così manifestarsi e trovare la dovuta attenzione. Ciò crea la fiducia reciproca necessaria al funzionamento della collaborazione intercomunale.

Altre deduzioni interessanti possono essere tratte in merito alla fattibilità di questi modelli. Stabilire sistemi di compensazione vantaggi-oneri a livello di pianificazione delle utilizzazioni (nuovi azzonamenti, dezonamenti o cambiamenti di destinazione) è infinitamente più difficile che decidere chiavi di calcolo per ripartire i costi indotti da una promozione commerciale congiunta delle zone di importanza regionale oppure da lavori di progettazione comuni. I progetti territoriali qui analizzati mostrano inoltre che mettere in funzione un sistema di compensazione vantaggi-oneri è più semplice quando la pianificazione concerne zone destinate ad accogliere posti di lavoro, piuttosto che zone residenziali. Appare inoltre chiaro che ha maggiori opportunità di giungere alla realizzazione pratica un progetto che prevede soluzioni ad hoc con pochi partecipanti piuttosto che un sistema complicato e esteso su più vasta scala; e che, nelle soluzioni ad hoc, conviene lavorare con basi di calcolo semplici e molto generali. Occorre tuttavia constatare che non è possibile tenere conto di tutti i vantaggi e di tutti gli oneri e anche i fattori facilmente quantificabili, come dimostra l'esperienza, non sono sempre prevedibili. Alcuni progetti hanno persino deciso di rinunciare a un vero e proprio meccanismo di compensazione, scegliendo invece di istituire un fondo volto a finanziare progetti di interesse generale per tutti i Comuni coinvolti. Condizione imprescindibile per procedere con la pianifica-

zione regionale ed elaborare un sistema di compensazione adatto, è che vi sia, da parte di tutti i partecipanti, la chiara intenzione di collaborare, in quanto essi hanno già integrato una visione regionale dei problemi o perché costretti da un'imposizione esterna.

Per mettere a punto un modello di compensazione concreto e mirato a una specifica situazione è utile tenere presente il tipo di oneri che vanno compensati. Si tratta di costi supplementari? Di conseguenze negative sulla qualità dell'ubicazione? Di una rinuncia allo sfruttamento di determinati potenziali di sviluppo? In funzione del tipo di onere che va compensato, andranno cercate soluzioni diverse.

Quanto agli iter necessari alla pianificazione sovra-comunale del territorio, i progetti analizzati permettono di affermare che un sistema di compensazione vantaggi-oneri deve essere messo a punto con la collaborazione di tutti gli attori coinvolti, in una dinamica partecipativa, al fine di favorire lo sviluppo di una prospettiva condivisa. È pertanto importante chiarire sin dall'inizio le regole e le condizioni della collaborazione, ossia tutto quanto concerne la trasparenza, i verbali e, in particolare, le procedure decisionali. Gli accordi devono essere presi a maggioranza oppure all'unanimità? È inoltre importante che i partecipanti sappiano che in un determinato momento possono avvalersi dell'opzione di abbandono: sapere che esiste tale possibilità, ovvero lasciare definitivamente il tavolo delle trattative in un dato momento senza essere considerati «defezionisti», li renderà maggiormente aperti alla discussione. In diversi casi si è appurato che i proprietari fondiari erano stati coinvolti troppo tardi nel processo decisionale e, «a cose fatte», si è rivelato difficile persuaderli a prendere parte attiva all'operazione, o perlomeno ad approvarla.

Così come per molte altre procedure amministrative, anche nella pianificazione sovracomunale del territorio la riuscita dei progetti dipende fortemente dalla presenza di determinate persone. Occorrono portabandiera, in grado di federare e motivare gli altri partecipanti. Inoltre, precedenti

esperienze hanno dimostrato che la «prima generazione» di promotori può fallire, se le circostanze non sono favorevoli, e che, prima che il progetto sia accettato da tutti i partecipanti, potrebbero essere necessari due se non tre tentativi, messi in atto da altre persone.

Dalla nostra analisi è possibile dedurre le seguenti raccomandazioni all'attenzione dell'Amministrazione federale:

► **CONCENTRARE I FUTURI PROGETTI MODELLO SU INTERVENTI CHE, A LIVELLO DI PIANIFICAZIONE DELLE UTILIZZAZIONI, PREVEDONO CAMBIAMENTI DI DESTINAZIONE PER MIGLIORARE L'IMPIEGO DELLE SUPERFICI SU SCALA REGIONALE.**

Si tratta del tipo di collaborazione più impegnativo, nel quale i sistemi di compensazione vantaggi-oneri svolgono un ruolo molto importante. Il numero di esempi pratici, tuttavia, è assai ridotto.

► **FARE IN MODO CHE I FUTURI PROGETTI COINVOLGANO NEL DOVUTO MODO I PROPRIETARI FONDIARI.**

Tra gli interventi territoriali qui analizzati, il ritardo con il quale le autorità si sono rivolte ai proprietari va considerato in termini critici. Il pericolo è di non riuscire a passare alla fase di realizzazione. Se, come suggerito al punto precedente, i progetti si concentreranno su concreti cambiamenti di destinazione (a livello di pianificazione delle utilizzazioni), sarà necessario coinvolgere con largo anticipo i proprietari fondiari.

► **CONCEDERE AI PROGETTI MODELLO LA FLESSIBILITÀ NECESSARIA PER AFFRONTARE GLI ITER COMPLESSI CHE SI PRESENTANO.**

Tutti i progetti qui analizzati hanno subito, nel loro svolgimento, numerosi cambiamenti essenziali. Ciò è dovuto

alla natura delle iniziative pilota, avviate appunto per esplorare nuove possibilità. Con una tale quantità di incognite e di partecipanti (dal privato all'istituzione), non è possibile gestirli secondo un sistema standardizzato. Occorre pertanto lasciare ai promotori l'opportunità di trovare nuove soluzioni e nuovi procedimenti e di integrare man mano nel loro approccio generale le esperienze così raccolte.

► **ESAMINARE LA DISTINZIONE TEORICA TRA «CHIAVE DI RIPARTIZIONE» E «SISTEMA DI COMPENSAZIONE VANTAGGI-ONERI».**

I progetti qui analizzati hanno utilizzato il concetto della compensazione vantaggi-oneri in senso lato, di modo che esso comprendesse tanto chiavi di ripartizione per compiti comuni relativamente quantificabili quanto modelli complessi che tengono conto di diversi aspetti legati agli oneri e ai vantaggi innescati da riordini fondiari. L'orientamento al quale si riferisce la prima raccomandazione (concentrare i progetti sulla pianificazione delle utilizzazioni) permetterebbe di distinguere opportunamente tra «meccanismi di compensazione» e «chiavi di ripartizione».

► **ELABORARE UN DOCUMENTO CHE FUNGA DA FILO CONDUTTORE PER LA COLLABORAZIONE INTERCOMUNALE A LIVELLO DI PIANIFICAZIONE TERRITORIALE E PER L'IDEAZIONE DEI RELATIVI SISTEMI DI COMPENSAZIONE VANTAGGI-ONERI**

L'opuscolo, all'attenzione di altri gruppi di Comuni e possibili promotori, riassume con un chiaro orientamento pratico le esperienze raccolte dai progetti modello.

Ai promotori di futuri progetti si fanno le seguenti raccomandazioni:

► **IMPRONTARE LA GESTIONE DEL PROGETTO ALL'ESSENZIALITÀ.**

Gli iter che strutturano la pianificazione territoriale basata su una collaborazione intercomunale sono caratterizzati da un gran numero di partecipanti indipendenti. Lo svolgimento del progetto dipende in larghissima parte dalle decisioni prese dai singoli attori. In una situazione di questo tipo, un'impostazione «lineare» del progetto non è possibile; bisogna invece sapersi adattare ai ritmi diversi e ai vincoli ai quali sottostà ogni partecipante.

► **PREMETTERE AGLI INTERVENTI VERI E PROPRI STUDI DI FATTIBILITÀ.**

Alcuni dei progetti qui analizzati hanno subito già nelle primissime fasi un netto ridimensionamento. È stato fin da subito evidente quali superfici sarebbero entrate in linea di conto per raggiungere gli obiettivi del progetto e quali Comuni sarebbero stati coinvolti. Questa prima selezione potrebbe avvenire prima del progetto vero e proprio, in una fase preliminare. In tal modo le aspettative potrebbero essere espresse con maggior chiarezza e, in un secondo tempo, sarebbe più semplice organizzare il progetto in funzione di obiettivi effettivamente realizzabili.

► **REGOLARE IL MECCANISMO DI COMPENSAZIONE VANTAGGI-ONERI IN BASE ALLE ESPERIENZE RACCOLTE IN UNA PRIMA FASE OPERATIVA.**

In molti casi qui esaminati, singole parti di un meccanismo di compensazione sono puramente ipotetiche poiché, al momento di decidere una soluzione comune, l'ammontare dei contributi non è ancora noto. Una soluzione sarebbe limitarsi in un primo tempo a definire i meccanismi o le

regole di compensazione e rimandare il calcolo dei contributi a una fase successiva, quando i parametri diventano più chiari. Nel frattempo, i dati di riferimento per stabilire i contributi saranno rilevati nell'ambito di un monitoraggio specifico. Questa soluzione può facilitare i dibattiti in vista di una collaborazione intercomunale – poiché l'unanimità va ricercata solo in merito al funzionamento del meccanismo – e offre l'opportunità di attendere l'applicazione pratica per verificare la maggiore o minore rilevanza di determinati aspetti così che, in seguito, sia possibile semplificare le regole di base.

1 | PUNTO DELLA SITUAZIONE E OBIETTIVI DEL RAPPORTO

Nell'ambito dei progetti modello «Sviluppo sostenibile del territorio», suddivisi tra «Politica degli agglomerati», «Sviluppo sostenibile degli insediamenti» e «Sinergie nello spazio rurale» si intende ora valorizzare i singoli interventi portati a termine, oltre che il programma generale. Più esattamente, si tratta di mettere in luce temi prioritari che possano essere fecondi per la riflessione teorica. Uno di questi è la compensazione vantaggi-oneri, a fronte, in particolare, dei problemi che presenta la pianificazione sovracomunale delle zone industriali e artigianali. L'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) si occupò di questo aspetto della pianificazione già nel corso degli anni Settanta. Con uno sguardo retrospettivo, si può tuttavia affermare che, a parte qualche caso isolato, non si è mai andati oltre uno stadio teorico. Dalla fine degli anni Novanta il dibattito attorno a una promozione congiunta della localizzazione è tuttavia ripreso, animato anche da pubblicazioni apparse in Germania e in Austria. Secondo un documento interno dell'ARE, la pianificazione sovracomunale è insufficiente e i meccanismi di compensazione (NPC ecc.) non la favoriscono e non influiscono sulla pianificazione delle utilizzazioni. Per prendere importanti decisioni di promozione regionale, che vadano pertanto oltre un livello meramente locale, occorrono strumenti e strutture che aiutino i Comuni a trarre vantaggio dai benefici indotti da un intervento territoriale, ma anche ad assumersi congiuntamente i relativi costi, ripartendoli equamente.

L'ARE considera i meccanismi di compensazione vantaggi-oneri come uno strumento per incoraggiare la pianificazione sovracomunale. Per questa ragione, tra il 2007 e il 2011 ha appoggiato, assieme all'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM), l'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) e la Segreteria di Stato dell'economia (SECO), otto progetti dedicati a questo tema, per capire meglio quali sono i fattori propizi a incoraggiare la collaborazione intercomunale; quali soluzioni possono essere elaborate a livello regionale per garantire questa compartecipazione; in quale modo possono essere compensati, tra i diversi attori in gioco, i vantaggi e gli svantaggi che derivano dalla pianificazione territoriale; infine, quali sono gli ostacoli presentatisi e quali gli esiti positivi emersi, di volta in volta, nel corso dei vari progetti.

Questo rapporto riassume le esperienze e i risultati raccolti dagli otto progetti, tenendo inoltre conto di quanto scaturito da due incontri di riflessione organizzati nel 2008 e nel 2012. Questo materiale è poi stato arricchito dai dibattiti nati sulla scia di questi incontri e dalle conside-

razioni che si possono trovare nell'attuale bibliografia di riferimento (cfr. la bibliografia al capitolo 6.1). Il tutto è poi stato discusso e passato al vaglio assieme al Prof. Dr. René L. Frey.

I risultati qui riassunti dovrebbero permettere alla Confederazione, ad altre cerchie interessate e a possibili promotori di progetti di capire come impostare i sistemi di compensazione vantaggi-oneri e i relativi iter e quali sono gli aspetti di cui tenere conto quando si affronta questo tema. Abbiamo rinunciato a una disamina teorica dei modelli di compensazione finanziaria, della natura degli oneri che pesano sui centri urbani e dell'equilibrio vantaggi-oneri in generale, concentrandoci sui risultati tangibili raccolti dai progetti modello e strutturando il nostro rapporto secondo la loro consequenzialità.

La collaborazione tra Comuni nell'ambito della pianificazione territoriale può esprimersi in diversi modi, che vanno dall'elaborazione di strategie o prospettive di sviluppo, alla promozione commerciale, nell'interesse dell'intera regione, di superfici disponibili, fino all'elaborazione di piani di utilizzazione per, ad esempio, zone industriali comuni. In funzione dell'accento posto su uno di questi aspetti specifici, la questione dei meccanismi di compensazione vantaggi-oneri si presenterà in termini diversi. Poiché i progetti qui analizzati coprono l'intera gamma delle collaborazioni possibili, nel presente rapporto il concetto di «compensazione vantaggi-oneri» sarà utilizzato nel suo senso più lato.

Come si accennerà nel capitolo 2, i vantaggi e gli oneri che derivano da una pianificazione sovracomunale possono avere una portata assai diversa. La varietà che caratterizza i progetti qui considerati tiene conto di tali differenze. Ciò che conta è, soprattutto, capire quale ruolo ha svolto, nell'ambito di una collaborazione, la prospettiva di una compensazione vantaggi-oneri; in particolare, in quale misura la seconda abbia incoraggiato o facilitato la prima. Interessa inoltre comprendere, in termini concreti, a che cosa abbia precisamente fatto riferimento il meccanismo di compensazione pattuito e quali esperienze pratiche i progetti abbiano potuto raccogliere con i vari strumenti impiegati. Questi aspetti saranno esposti nel capitolo 3, che descrive in dettaglio i vari progetti e la loro realizzazione. Il capitolo 4 farà poi il punto della situazione, in una prospettiva più ampia, sui meccanismi di compensazione in quanto strumento di pianificazione, mentre il capitolo 5 riassumerà, su questa base, i suggerimenti per la Confederazione e i futuri promotori di progetti.

2 | **DISPARITÀ NELLA RIPARTIZIONE VANTAGGI-ONERI INDOTTE DALLA PIANIFICAZIONE SOVRACOMUNALE DEL TERRITORIO**

2.1 | **VANTAGGI-ONERI**

Per la pianificazione del territorio è auspicabile che le superfici necessarie alle varie utilizzazioni siano attribuite in modo ottimale e, soprattutto, in una prospettiva che vada oltre i confini comunali. Un'articolazione efficace e funzionale è nell'interesse dell'intera regione, poiché consente di sfruttare al meglio le varie risorse disponibili. Dato che ciascun Comune non è più obbligato a mettere a disposizione superfici per tutte le utilizzazioni possibili, si avvia inevitabilmente una discussione tra quelli per i quali ciò comporta un vantaggio, e quelli che invece sono chiamati ad affrontare i (presunti) svantaggi. Da più parti si chiederà a questo punto l'introduzione di un dispositivo di compensazione che tenga conto di questa pianificazione sovracomunale. In un simile complesso di interazioni, per far sì che si instauri una collaborazione su base volontaria occorre pertanto un meccanismo che consenta di riequilibrare i benefici e gli svantaggi, al fine di creare una situazione di reciproco vantaggio.

Sovente, ciò che per un Comune costituisce un onere o uno svantaggio (ad es. rinuncia a una zona destinata ad accogliere posti di lavoro) va a presunto vantaggio o beneficio di un altro Comune (ad es. vastissima offerta di questo tipo di zona, tale da coprire il fabbisogno dell'intera regione).

Anche se i Comuni si trovano in una situazione di equilibrio tra vantaggi e oneri, la collaborazione a livello regionale comporta comunque un beneficio supplementare, del quale, alla fin fine, tutti gli enti coinvolti potranno approfittare.

Dati gli interessi in gioco, a livello politico si discute molto più degli oneri che non dei vantaggi o delle opportunità, in quanto i Comuni che si considerano penalizzati richiedono una compensazione.

Dal punto di vista comunale, gli oneri e i vantaggi derivanti da una pianificazione regionale del territorio possono essere di tipo assai diverso:

Aspetti finanziari: in questo ambito occorre tenere conto delle entrate e delle uscite provocate dalla ricomposizione particellare: le prime comportano un gettito fiscale supple-

mentare (imposta sul reddito, imposta sull'utile, diritto di mutazione, imposta sugli utili da sostanza immobiliare), ma anche costi legati all'urbanizzazione e alle infrastrutture (scuole, sistema sanitario). Quanto alle uscite, è necessario chiedersi in che modo risarcire materialmente le svalutazioni indotte. Tra le spese, figurano inoltre quelle sostenute per finanziare operazioni congiunte di pianificazione o di promozione commerciale. A questo proposito, ci si deve chiedere come suddividere equamente i costi tra i Comuni e i proprietari fondiari. Equamente, ossia in funzione dei vantaggi che si prospettano.

Attrattività e potenzialità di sviluppo: ottimizzare a livello regionale le attribuzioni nell'ambito dei piani di utilizzazione non comporta solo effetti finanziari diretti, ma influisce anche sull'attrattiva di determinati luoghi e, di conseguenza, sulle potenzialità di sviluppo dei vari Comuni coinvolti. Una località è resa attraente, soprattutto, dalla presenza di infrastrutture di importanza regionale, quali impianti sportivi, scuole o collegamenti alla rete di trasporti. Influiscono invece negativamente, ad esempio, determinate immissioni, indotte da decisioni di ordine pianificatorio, alle quali alcuni Comuni si trovano maggiormente soggetti.

Aspetti politici: non solo le autorità amministrative, ma anche le imprese artigianali e la popolazione di un Comune guardano con interesse alle decisioni di pianificazione territoriale. Le attività artigianali (in part. l'edilizia e le attività correlate, o il commercio al dettaglio) aspirano alla crescita del Comune e fanno valere il loro peso politico all'interno della comunità. L'equazione «sviluppo = crescita» è profondamente radicata nell'opinione pubblica e mette sotto pressione le autorità, chiamate a impegnarsi per la crescita economica del loro Comune.

I modelli di compensazione non sono in grado di soppesare la totalità degli oneri e dei vantaggi qui menzionati ma sono circoscritti ai soli aspetti che possono essere, con plausibilità, tradotti in cifre. Nel riflettere sull'importanza che la prospettiva di un sistema di compensazione riveste per la realizzazione dei progetti modello, occorre tenere conto di questo limite.

2.2 | INADEGUATEZZA DEGLI ATTUALI SISTEMI DI COMPENSAZIONE

Le discussioni sulla compensazione tra oneri e vantaggi non si limitano alla pianificazione territoriale. In uno Stato dalla struttura marcatamente federalista, i meccanismi di riequilibrio sono uno strumento indispensabile. Se i Cantoni finiscono col trovarsi in una situazione di concorrenza, dove alcuni agiscono sulla base di presupposti diversi rispetto ad altri (grazie a premesse economiche diverse), occorre mettere in funzione un sistema che controbilanci tali disparità. A livello nazionale, questo sistema non è altro che la perequazione finanziaria federale. Esistono poi meccanismi analoghi anche a livello cantonale. Come quello federale, anche molti sistemi cantonali presentano una compensazione riferita alle risorse, che comprende anche elementi legati agli oneri. Nel caso di questi ultimi, sempre analogamente al modello federale, si distingue sovente tra oneri sociodemografici (a carico soprattutto dei centri urbani) e oneri dovuti alla situazione geografica, riguardanti piuttosto i Comuni rurali.

In sostanza, la perequazione finanziaria cantonale è in grado di cogliere anche le disparità dovute a decisioni di pianificazione territoriale. Lo fa tuttavia in modo assai generale e, per così dire, la «rete di sicurezza» non è alla portata giusta. Di conseguenza, non si rivela uno strumento adatto per controbilanciare gli oneri e i vantaggi indotti da una pianificazione sovracomunale, e ciò per i seguenti motivi:

- Tiene conto di tutte le disparità finanziarie, quindi non solo di quelle dovute alla pianificazione territoriale, ma anche di quelle che emergono in altri ambiti politici; non è pertanto in grado di reagire in modo mirato;
- Il perimetro di cui tiene conto si estende all'intero territorio cantonale e, perciò, contro le disparità che emergono all'interno di un gruppo di Comuni non può che agire in modo mitigato;
- Si riferisce esclusivamente alle finanze pubbliche. Non è pertanto in grado di compensare le disparità che vengono a crearsi tra proprietari fondiari le cui proprietà sono azionate e quelli le cui proprietà sono invece dezonate.

A complemento della perequazione finanziaria cantonale esistono, in particolare per quanto riguarda gli oneri che pesano sui centri urbani, modelli di compensazione che ripartiscono i costi di gestione di una determinata infrastruttura tra i diversi Comuni che ne beneficiano. Un esempio tipico sono i contributi finanziari versati da Comuni periferici (o Cantoni confinanti) a istituzioni culturali che operano nel rispettivo centro urbano di riferimento. Nelle trattative per stabilire la chiave di ripartizione si tiene conto anche dei possibili vantaggi. Questo tipo di modello può essere utilizzato ovunque un Comune assuma una mansione chiaramente definibile che va poi a vantaggio anche di altri Comuni e dei loro abitanti. Nell'ambito della pianificazione è il caso, ad esempio, di quando un gruppo di Comuni si accorda per coordinare la promozione economica di superfici utilizzabili dall'artigianato o dall'industria.

IN BREVE:

- La perequazione finanziaria cantonale non è uno strumento sufficientemente preciso per equilibrare le disparità finanziarie, poiché non riesce a tenere adeguatamente conto dei vantaggi e degli svantaggi indotti da interventi di pianificazione territoriale;
- Le chiavi di ripartizione sono uno strumento largamente utilizzato e oramai ben rodato; possono essere negoziate in vista di un compito o una prestazione specifici, oppure per gestire una determinata infrastruttura; possono essere molto utili anche nella pianificazione territoriale sovracomunale;
- Non sono invece stati messi sufficientemente alla prova sistemi di compensazione intesi a controbilanciare vantaggi e svantaggi indotti da un'ottimizzazione, in prospettiva regionale, dell'attribuzione dei lotti a determinate zone. Per questo tipo di problema, le due soluzioni precedenti non sono adatte. È qui che i risultati pratici raccolti nell'ambito dei progetti modello contribuiscono in misura determinante alla riflessione.

Il seguente capitolo descrive brevemente i singoli progetti modello e gli esiti ai quali sono giunti per quanto concerne l'opportunità, o meno, di introdurre un sistema di compensazione vantaggi-oneri.

3 | I RISULTATI DEI PROGETTI MODELLO

Le descrizioni che seguono si fondano sulla documentazione interna dei vari promotori dei progetti, sui risultati degli incontri di scambio di esperienze organizzati l'11 settembre 2008 e il 25 maggio 2012 e su informazioni raccolte presso i responsabili dei progetti (conversazioni telefoniche). Nelle pagine seguenti abbiamo rinunciato a indicare in modo dettagliato ogni fonte.

Nell'ambito dei progetti modello «Sviluppo sostenibile del territorio», durante il periodo 2007–2011 la Confederazione ha sostenuto finanziariamente e seguito da vicino otto interventi di pianificazione sul tema della compensazione vantaggi-oneri.

Tabella 1

Panoramica degli otto progetti modello analizzati nel rapporto:

Progetto	Zona	Perimetro	Risultati
3.1 Piano d'utilizzazione e di pianificazione a Thal	zona lavorativa	2 Comuni (Laupersdorf, Balsthal)	trasferimento di terreni edificabili da un Comune all'altro, secondo un sistema di compensazione vantaggi-oneri; griglia per valutare l'insediamento di aziende
3.2 Gruppo di informazione sui terreni edificabili nell'Eigenamt argoviese	zona lavorativa	5 Comuni (Birr, Birrhard, Brunegg, Hausen, Lupfig)	piattaforma comune di promozione commerciale; accordo intercomunale con una chiave di ripartizione dei costi
3.3 Politica fondiaria comune nell'agglomerato di Langenthal	zona lavorativa	11 Comuni dell'agglomerato di Langenthal (Aarwangen, Bannwil, Bleienbach, Langenthal, Lotzwil, Obersteckholz, Roggwil, St. Urban (LU), Schwarzhäusern, Thunstetten, Wynau)	definizione di 6 zone sovracomunali destinate ad accogliere posti di lavoro; elaborazione di un regolamento e istituzione di un organismo (non ancora approvati); «progetti a valore aggiunto» invece di un sistema di compensazione vantaggi-oneri
3.4 Politica sovracomunale di gestione delle superfici libere nella Vallée de la Birse	strategia per pianificare lo spazio non edificato	9 Comuni sul territorio di 3 Cantoni BS, BL, SO (Basilea, Birsfelden, Muttentz, Münchenstein, Arlesheim, Reinach, Dornach, Aesch, Pfeffingen)	strategia comune per pianificare lo spazio non edificato e elaborazione di progetti concreti; proposta di istituire un polo comune di gestione e finanziamento
3.5 Sistema di compensazione vantaggi-oneri nella regione Entre-deux-Lacs	zona lavorativa	5 Comuni (Le Landeron, Cressier, Cornaux, Enges, Lignières)	strategia comune di sviluppo iscritta in un piano direttore regionale; piano d'azione con proposte concrete
3.6 Microregione della Haute-Sorne: Sinergie tra i Comuni e gestione del territorio	zona lavorativa	7 Comuni (Bassecourt, Béocourt, Courfaivre, Glovelier, Saulcy, Soudce, Undervelier)	piano direttore regionale; zona sovracomunale destinata ad accogliere posti di lavoro; aggregazione invece di sistema di compensazione
3.7 Piano d'utilizzazione intercomunale nella regione di Thun-Innertport	zona lavorativa	5 Comuni dell'agglomerato di Thun (Thun, Steffisburg, Heimberg, Uetendorf, Spiez)	definizione di una visione comune e di una strategia di sviluppo; riserve per zone destinate ad accogliere posti di lavoro; analisi e valutazione definizione di un polo di zone lavorative avviare una strategia concreta di attuazione
3.8 Sistemi di compensazione territoriale nel Vallon du Nozon	zona residenziale	10 Comuni nel Vallon du Nozon (Agiez, Arnex-sur-Orbe, Bofflens, Bretonnières, Croy, Juriens, La Praz, Premier, Romainmôtier, Vaulion)	trasferimento di zone residenziali verso località più centrali, offrendo ai proprietari partecipazioni finanziarie nel nuovo quartiere così creato

3.1 | PIANO D'UTILIZZAZIONE E DI PIANIFICAZIONE A THAL



■ I nove Comuni di Soletta della regione di Thal hanno creato una zona regionale per attività lavorative.

DESCRIZIONE DEL PROGETTO

Lo scopo di questo progetto era coordinare la pianificazione delle utilizzazioni e delle localizzazioni nel distretto di Thal (SO) mirando a uno sviluppo sostenibile. A tal fine sono stati identificati, in una prospettiva regionale, i comprensori adatti, le possibilità di sviluppo e i margini di intervento. I Comuni coinvolti hanno elaborato una chiave di ripartizione per compensare gli oneri e i vantaggi. La «Regionale Arbeitsplatzzone» (zona lavorativa di importanza regionale), che si intendeva così creare, non avrebbe dovuto sostituire le zone adibite all'industria e all'artigianato già delimitate a livello locale. Concentrandosi su una zona lavorativa che andasse oltre le esigenze comunali e sull'ubicazione ad essa più adatta si intendeva aumentare l'attrattiva della regione nella sua globalità. Un'attiva

promozione commerciale della zona lavorativa di importanza regionale avrebbe inoltre dovuto garantire ulteriori vantaggi ai Comuni promotori.

Durante la prima fase del progetto sono stati passati al vaglio tutti i territori dei nove Comuni del distretto, per verificare quali superfici fossero adatte ad essere «trasferite» nella prevista zona lavorativa di importanza regionale. Contrariamente alle attese, si sono trovate ben poche aree disponibili, a parte circa 2 ha sul territorio di Laupersdorf, attribuiti a zona di riserva per attività industriali e artigianali. Questi sono poi stati spostati virtualmente sul territorio del capoluogo regionale, ossia Balsthal, dove, in un comprensorio già dichiarato edificabile per lo sport e lo svago, sono stati sommati a quella che si è trovata essere

l'ubicazione adatta per creare la zona lavorativa in questione. Qui si è pertanto proceduto a un cambiamento di destinazione, più precisamente in «zona di importanza regionale adibita a posti di lavoro», secondo il piano direttore cantonale.

Nella sua fase successiva, il progetto si è pertanto concentrato su questi due Comuni. La zona di riserva sul territorio di Laupersdorf è stata trasformata in zona agricola. In tal modo il comprensorio edificativo di entrambi i Comuni ha perso circa 2 ha, che sono invece andati ad aumentare la superficie adibita all'avvicendamento delle colture. In un accordo approvato da entrambe le Assemblee comunali è stato poi definito un sistema di compensazione vantaggi-oneri, secondo i principi seguenti:

- I costi per il cambiamento di destinazione (modifica dei piani e procedura) sono assunti dal relativo Comune;
- Le altre spese legate alla pianificazione, quali le opere di urbanizzazione tecnica o di arginatura, sono assunte dal Comune che accoglie la zona lavorativa di importanza regionale e, se possibile, sono a carico dei proprietari fondiari;
- Gli introiti legati all'imposta sugli utili da sostanza immobiliare, alle tasse di allacciamento e alle future imposte sull'utile versate dalle aziende che si insedieranno nella zona sono suddivisi tra i due Comuni, proporzionalmente rispetto alle superfici;
- Le tasse di utilizzazione sono riscosse dal Comune che accoglie la zona lavorativa di importanza regionale.

Un documento sottoscritto da entrambi i Comuni stabilisce inoltre una griglia per valutare l'insediamento di aziende, così da garantire che la promozione di questa zona sia compatibile con i principi di uno sviluppo regionale sostenibile.

La prova di fatto fornita da questa ricomposizione di zone, accompagnata da un sistema di compensazione vantaggi-oneri, intende fungere, in questa regione, da incentivo per approfondire la collaborazione intercomunale nella pianificazione territoriale delle utilizzazioni.

RISCONTRI

Questo progetto ha permesso di accertare quanto segue:

- È possibile, sulla base di accordi intercomunali, realizzare un sistema di compensazione vantaggi-oneri in vista di una pianificazione delle utilizzazioni a livello regionale.
- Le trattative sono state facilitate dal fatto che all'operazione hanno partecipato solo due Comuni.
- Il fatto che la superficie sul territorio di Laupersdorf non si trovava in zona edificabile, bensì in zona di riserva, è stato d'aiuto nello svolgimento del progetto.
- Il processo decisionale è inoltre stato facilitato dal fatto che il presidente della commissione per la pianificazione regionale nel distretto di Thal è, nel contempo, sindaco di Laupersdorf.

3.2 | GRUPPO DI INFORMAZIONE SUI TERRENI EDIFICABILI NELL'EIGENAMT ARGOVIESE

DESCRIZIONE DEL PROGETTO

Questo progetto modello si basa su una strategia di sviluppo territoriale elaborata nel 2007 («Entwicklungsschwerpunkt Eigenamt – Konzept für die räumliche Entwicklung»). I cinque Comuni partecipanti (Birr, Birrhard, Brunegg, Hausen e Lupfig) hanno cercato di ottimizzare la coordinazione tra le opere di urbanizzazione, le condizioni di utilizzo e la promozione commerciale delle zone lavorative sui loro territori (gestione intercomunale delle superfici insediative) e di suddividere più equamente vantaggi e oneri.

Rendendo più efficace e mirata la promozione commerciale delle zone lavorative esistenti si intendeva ridurre la richiesta (nonché la pressione) per ottenere ulteriori azzonamenti e meglio orientare le utilizzazioni verso l'ubicazione più adatta. A questo scopo è stato messo in linea un portale dove figurano tutte le superfici disponibili, delle

quali, in tal modo, è anche garantita la promozione commerciale, in collaborazione con le autorità cantonali. Gli enti partecipanti hanno sottoscritto questa collaborazione sotto forma di un accordo intercomunale, nel quale è stato stabilito l'obiettivo congiunto di istituire un polo per gestire le zone industriali e informare, e sono stati definiti altri ambiti di cooperazione in questa prospettiva, ossia: armonizzare i piani regolatori e i regimi di utilizzazione (regolamenti edilizi), adottare una strategia regionale per la rete di autobus e un'altra per il traffico lento, nonché migliorare i collegamenti alla rete espressa regionale (treni RER). I costi di pianificazione per tutti questi progetti sono stati valutati e stabiliti nell'accordo. Per tutti i compiti congiunti è inoltre stata definita una chiave di ripartizione dei costi, articolata in tre parti: un contributo di base per ogni Comune, un contributo in funzione del numero di abitanti e un contributo in funzione delle superfici destinate ad accogliere posti di

▣ L'armonizzazione regionale prevista nel regolamento di edificazione e utilizzazione delle zone per attività lavorative è stata formalizzata in modo vincolante per i proprietari dei fondi.



swissimage © 2013 swisstopo (BA130277)

lavoro. Tutti i Comuni (municipi e consigli comunali) hanno approvato l'accordo e stanziato i finanziamenti necessari sull'arco di 5 anni.

RISCONTRI

Questo progetto ha permesso di accertare quanto segue:

- La strategia di sviluppo territoriale, già esistente, è stata un riferimento importante: gli obiettivi e le misure da adottare congiuntamente erano già noti e la discussione sui vantaggi, gli oneri e i costi effettivi ha potuto svolgersi sulla base di esempi concreti.
- Il fatto che i Comuni abbiano sottoscritto un accordo è un buon inizio e pone sotto i migliori auspici l'eventuale collaborazione anche in altri ambiti. L'accordo intercomunale, inoltre, rappresenta un segnale forte agli occhi della popolazione.
- Un fattore decisivo per il successo del progetto è stata la composizione equilibrata del gruppo di lavoro (municipali, rappresentanti delle autorità cantonali), ma anche la comunicazione costante tra la direzione del progetto, i municipi e gli uffici di pianificazione edilizia.
- I continui cambiamenti nella composizione della commissione di coordinamento istituita per applicare l'accordo intercomunale hanno invece nettamente rallentato l'avanzamento del progetto, da cui consegue che occorre garantire continuità nella composizione della commissione competente.
- Dibattiti frequenti e pubblici hanno consolidato la fiducia reciproca. Non è tuttavia stato possibile affrontare il tema dell'aggregazione. Da ciò si può dedurre che occorre appianare tutte le riserve che i Comuni possono avanzare alla prospettiva di perdere parte della loro autonomia.
- Se i proprietari fondiari non sono disposti a vendere, nella promozione commerciale delle superfici «disponibili» le autorità comunali si ritrovano con le mani legate.
- Negli ultimi due anni il mercato dei terreni edificabili ha sviluppato una fortissima dinamica autonoma, al punto che la gestione da parte dell'ente pubblico non era più necessaria e, d'altra parte, non era nemmeno auspicata dai proprietari fondiari. Alcuni Comuni sono stati, per così dire, travolti da questi sviluppi.
- A livello di strategia e pianificazione, la cooperazione è ottima; ma quanto più si procede verso gli interventi concreti sul territorio, tanto più si ricade in una prospettiva circoscritta, che non intende guardare oltre i confini comunali (un ripiego, d'altronde, favorito dai processi decisionali in vigore a livello locale).

3.3 | POLITICA FONDIARIA COMUNE NELL'AGGLOMERATO DI LANGENTHAL

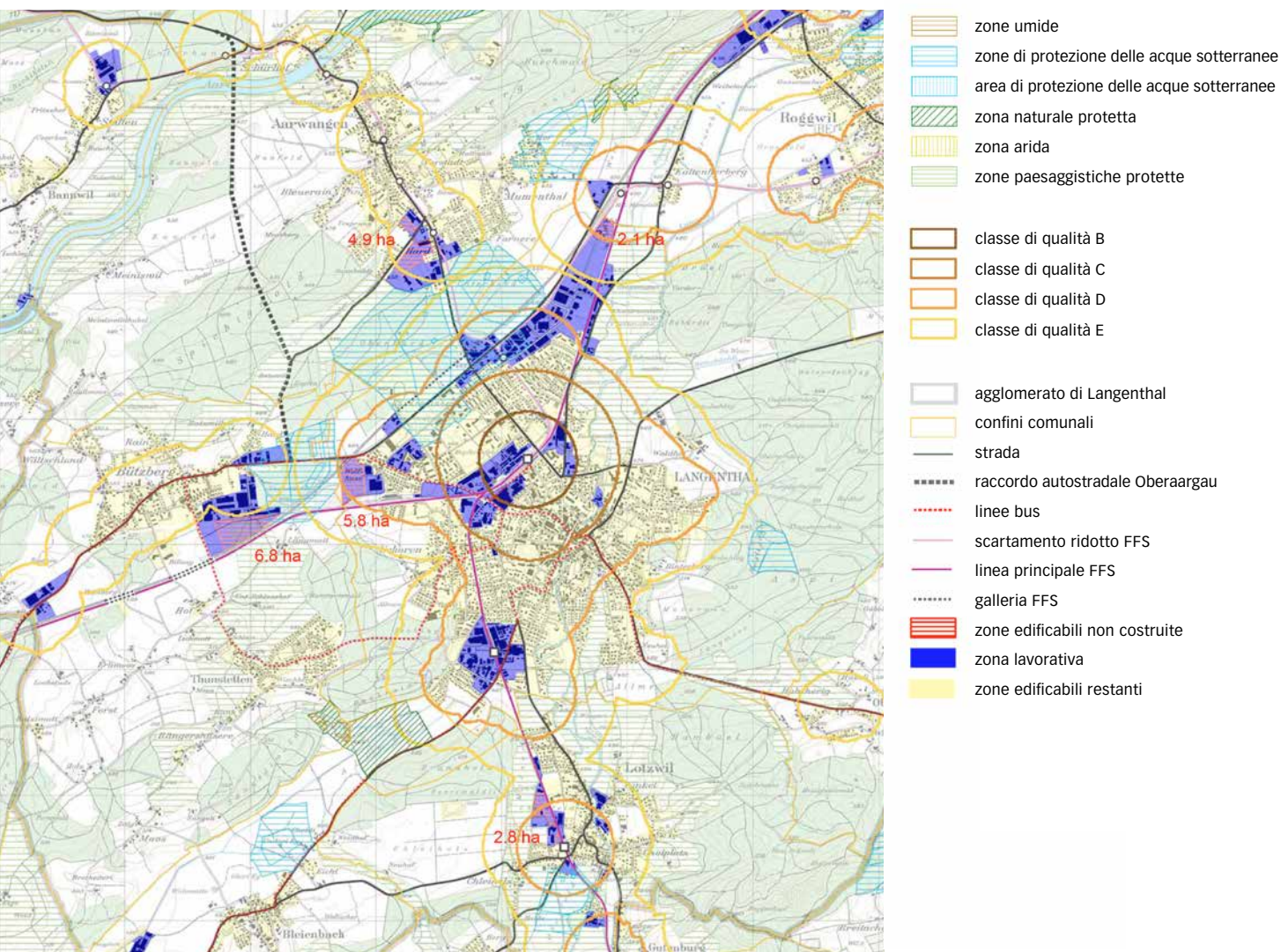
DECORSO DEL PROGETTO

Scopo del progetto modello era, attraverso una collaborazione intercomunale e intercantonale nell'ambito della politica territoriale, creare nuove opportunità per lo sviluppo comprensoriale, facilitando così la pianificazione, la conversione e la promozione commerciale delle superfici affinché gli investitori trovassero migliori premesse economiche a livello locale. Nell'ambito del progetto modello, lo sviluppo comprensoriale avrebbe dovuto essere realizzato in almeno una località adatta per accogliere attività lavorative. In una seconda fase sarebbero state passate al vaglio anche le zone residenziali a livello regionale. Questi gli obiettivi concreti:

- dal 2010 le superfici adibite ad attività lavorative nell'agglomerato di Langenthal sarebbero state riunite in un solo polo di gestione, che si sarebbe occupato della loro promozione commerciale;
- dal 2010 in poi il meccanismo di compensazione intercomunale sarebbe stato pronto per entrare in funzione.

Dapprima i Comuni della regione si sono dati uno statuto, nel quale è stata sancita la collaborazione reciproca. Tale statuto, ratificato dalle rispettive autorità comunali, sarebbe diventato il fondamento di futuri progetti portati avanti congiuntamente.

▣ Gli 11 Comuni dell'agglomerato di Langenthal hanno verificato l'idoneità di una zona regionale per attività lavorative.



In seguito il territorio dell'intero agglomerato è stato passato al vaglio. Da questa analisi si è rilevato che non esisteva un'ubicazione ideale per la zona lavorativa regionale. Nella regione presa in considerazione è stato possibile identificare 6 zone adatte ad essere sviluppate con utilizzazioni differenziate. Di ognuna di queste zone sono stati analizzati i punti forti per quanto concerne ubicazione, area di influenza e opere di urbanizzazione tecnica. Le zone lavorative preesistenti alle 6 aree definite dal progetto mantengono la loro importanza per le aziende locali e devono poter essere sviluppate secondo il fabbisogno del rispettivo Comune. Per lo sviluppo sovracomunale al di fuori delle zone lavorative regionali delimitate dal progetto è invece stata introdotta una moratoria.

Per applicare questa strategia, i Comuni nei quali si trovano le 6 zone delimitate dal progetto devono poi introdurre, nei loro piani delle zone, le specifiche adottate in prospettiva regionale. Occorre inoltre sancire, tramite un corpus di regole, la collaborazione tra i Comuni e una struttura gestionale istituita in vista della promozione commerciale di queste superfici.

Dopo una prima fase in cui si sono analizzate le diverse possibilità a garanzia di una perequazione, si è giunti alla conclusione che l'ammontare dei vantaggi e degli oneri previsti sarebbe stato nettamente troppo marginale per giustificare i costi amministrativi che comporta un sistema di calcolo e compensazione reciproca. I Comuni coinvolti desideravano una soluzione semplice, se possibile sulla base di un contributo pro capite. Lo studio di pianificazione urbanistica che ha accompagnato il progetto ha proposto di introdurre, invece di un meccanismo dettagliato di compensazione tra oneri e vantaggi, cosiddetti «progetti a valore aggiunto», in altre parole, progetti che aiutino tutti i Comuni a diventare un domicilio più interessante per le aziende: ad esempio servizi per l'accoglienza dell'infanzia, un'offerta di corsi di aggiornamento professionale oppure una promozione congiunta dell'economia locale.

Al termine del progetto, le basi di riferimento elaborate durante il suo svolgimento non erano ancora state espresse formalmente in risoluzioni vincolanti a livello comunale. Il corpus di regole con il quale sancire la collaborazione, e il tipo di organismo con il quale garantirla, sono ancora allo studio. I Comuni non hanno ancora preso decisioni formali e, verso la fine del progetto, le procedure sono state portate avanti con meno impegno. Ciò è dovuto, almeno in parte, a un avvicinamento di persone alla direzione del progetto.

RISCONTRI

Questo progetto ha permesso di accertare quanto segue:

- Convincere i Comuni ad affrontare una collaborazione regionale è difficile e richiede un lungo lavoro di persuasione.
- Per una collaborazione intercomunale di così vaste dimensioni, che comprende diverse grandi zone, non è indicato inventare un sistema dettagliato di compensazione vantaggi-oneri. Molti dei parametri rilevanti non sono quantificabili in misura sufficientemente precisa.
- I Comuni auspicano meccanismi di compensazione possibilmente semplici. Una compensazione più generale, operata attraverso progetti che arrecano vantaggi a tutti i Comuni coinvolti («progetti a valore aggiunto»), sembra più facilmente realizzabile rispetto a un meccanismo di compensazione vantaggi-oneri in senso stretto.
- I Comuni sono più propensi a collaborare a livello regionale nell'ambito della pianificazione di zone destinate ad accogliere posti di lavoro piuttosto che in quella di zone residenziali. Dimissioni o avvicinamenti ai posti chiave possono frenare la dinamica del progetto.

3.4 | POLITICA SOVRACOMUNALE DI GESTIONE DELLE SUPERFICI LIBERE NELLA VALLÉE DE LA BIRSE



▣ Gli spazi ricreativi lungo la Birse devono essere valorizzati meglio attraverso un piano sovracomunale di gestione delle superfici non edificate.

DESCRIZIONE DEL PROGETTO

Lo scopo del progetto era elaborare una strategia sovracomunale per pianificare lo spazio non edificato lungo il fiume Birs, che coinvolgesse complessivamente 9 Comuni sui territori dei Cantoni Basilea Città, Basilea Campagna e Soletta. Questo strumento avrebbe dovuto mettere in luce i conflitti tra le necessità di tutela e le utilizzazioni (edilizie) ma anche permettere di sfruttare le risorse a disposizione. Intervendendo sullo spazio non edificato, inoltre, si intendeva rafforzare l'identità regionale, migliorare la qualità di vita e aumentare l'attrattiva degli abitati che si snodano lungo il fiume Birs, ponendo così le basi per una più intensa collaborazione a livello regionale.

In una prima fase sono stati recensiti e valutati i vari spazi non edificati. Parallelamente, si sono analizzati i bisogni. Ciò ha permesso di costituire una base su cui elaborare una serie di possibili elementi, allo scopo di valorizzare

le superfici non edificate, e infine di sintetizzarli in una strategia: una strada riparia, un parco lungo il fiume, un sentiero (terrazzato, panoramico, storico), spazi comuni, aree dedicate allo svago (valorizzazione di quelle esistenti e allestimento di nuove, nella zona insediativa), uno spazio per i giovani, valorizzazione ecologica (con corridoi verdi).

La strategia è stata discussa in una riunione conclusiva e sottoposta poi ai vari esecutivi comunali. Al termine, si è deciso di puntare sulla strada riparia come progetto iniziale e intervento faro. In seguito sono stati elaborati altri sottoelementi tra i quali, nel 2011, i vari Comuni hanno scelto quelli che intendono realizzare. L'esecuzione pratica è ora nelle mani dei Comuni promotori. Lasciare che le decisioni concernenti gli strumenti e i fondi necessari siano prese autonomamente da ogni singolo Comune rende difficile la coordinazione ma favorisce la comprensione reciproca.

In vista dell'esecuzione vera e propria, il rapporto conclusivo propone di:

- Istituire un polo per gestire lo spazio non edificato. I mezzi per finanziare gli interventi concreti vanno atinti dai rispettivi Cantoni, da patrocinatori e da tasse di compensazione per l'allestimento di spazi non edificati esterni al comprensorio, tasse sul plusvalore immobiliare oppure versamenti di compensazione in caso di azzonamenti, dezonamenti o cambiamenti di destinazione. Con questo polo si adotterebbe un sistema di compensazione vantaggi-oneri; tuttavia non si è ancora passati a uno stadio pratico.
- Porre una base vincolante: la realizzazione della strategia esige che l'idea sia condivisa attivamente dai Comuni, dai Cantoni e, in parte, anche dai proprietari fondiari. A questo scopo, occorre elaborare e far approvare uno statuto.
- Realizzare la strada riparia come progetto iniziale.

RISCONTRI

Questo progetto ha permesso di accertare quanto segue:

- A necessità di una pianificazione sovracomunale e intercantonale dello spazio non edificato suscita interesse e consenso.
- Realizzare in progetti intercantionali e intercomunali la strategia che è stata elaborata (nel senso di una gestione delle superfici) è difficile, poiché i processi e le istanze decisionali devono essere considerati a livello comunale.
- Giunti al momento di concretizzare la strategia elaborata mediante una «gamma» di possibili elementi di valorizzazione degli spazi non edificati non è possibile, e nemmeno opportuno, determinare con precisione i vantaggi e gli oneri. Rispetto al grado di concretizzazione, un'eventuale soluzione è l'istituzione di un polo comune per la gestione dello spazio non edificato.

3.5 | SISTEMA DI COMPENSAZIONE VANTAGGI-ONERI NELLA REGIONE ENTRE-DEUX-LACS

DESCRIZIONE DEL PROGETTO

Scopo del progetto era proporre una pianificazione regionale per una zona che si estende sul territorio di cinque Comuni (Le Landeron, Cressier, Cornaux, Enges e Lignières), così da utilizzare al meglio le potenzialità di sviluppo della regione. Come strumento si è fatto ricorso a un piano direttore regionale, accompagnato da un efficace meccanismo di compensazione vantaggi-oneri.

Durante la prima fase, i cinque Comuni hanno sviluppato congiuntamente una strategia di sviluppo, applicata poi in un piano direttore regionale, completato da un piano d'azione. Quest'ultimo elenca più di 50 interventi, tra i quali tutta una serie di misure sotto forma di collaborazione intercomunale. Poiché, secondo ogni singolo intervento proposto, in questa collaborazione possono essere coinvolti anche altri Comuni, non è sembrato opportuno abbozzare un meccanismo di compensazione vantaggi-oneri che tenesse conto di tutto il piano d'azione. Il piano direttore elenca diverse varianti che i Comuni possono applicare, nei singoli interventi, per compensare gli oneri (una chiave di ripartizione).

RISCONTRI

Questo progetto ha permesso di accertare quanto segue:

- Se la collaborazione intercomunale nel settore della pianificazione del territorio assume l'aspetto di una strategia generale, quando si tratta di istituire un sistema di compensazione vantaggi-oneri occorre piuttosto cercare soluzioni specifiche, in funzione del compito assunto dalla collettività o del progetto realizzato. In tal modo è possibile tenere conto del fatto che non ogni Comune partecipa a ogni singolo progetto.
- Nel corso del progetto si sono tenute elezioni comunali, e ciò ha condotto a diversi avvicendamenti. Pur comportando un lavoro supplementare di persuasione (in particolare, affiliare al progetto i nuovi municipi), ciò ha conferito nuovi impulsi.

▣ I Comuni situati fra il lago di Neuchâtel e il lago di Bienne (immagine: Le Landeron) hanno elaborato un piano direttore regionale.



3.6 | MICROREGIONE DELLA HAUTE-SORNE: SINERGIE TRA I COMUNI E GESTIONE DEL TERRITORIO



▣ Sette Comuni giurassiani, riuniti nella microregione della Haute-Sorne, hanno creato una zona industriale sovracomunale.

DESCRIZIONE DEL PROGETTO

Nel quadro di questo progetto, i sette Comuni di Bassecourt, Boécourt, Courfaivre, Glovelier, Saulcy, Soulce e Undervelier hanno elaborato un piano direttore regionale. La collaborazione doveva includere, a complemento di contenuti specificamente legati a un piano direttore, la delimitazione di una zona industriale sovracomunale, un'utilizzazione comune delle zone industriali abbandonate e la conservazione del patrimonio edificato. Al fine di riunire le zone industriali, il Cantone ha concesso, come incoraggiamento, un bonus in funzione della superficie (compensazione parziale). I Comuni avevano previsto di elaborare un sistema di compensazione vantaggi-oneri. La collaborazione tra di loro si è inserita, sin dall'inizio, in una prospettiva di futura aggregazione.

Il progetto modello ha permesso di elaborare un piano direttore regionale e di delimitare una «zona di attività micro-regionale», situata sul territorio di Glovelier. Non è stato necessario elaborare il sistema di compensazione, poiché nel 2009 è stata istituita una commissione per preparare e realizzare l'aggregazione tra i Comuni partecipanti.

Cinque dei sette Comuni si sono aggregati nel 2012, creando così il nuovo Comune Haute-Sorne, che esiste ufficialmente dal 2013. La questione della compensazione

vantaggi-oneri, pertanto, ha perso priorità e qualsiasi carattere legalmente vincolante.

La prospettiva che si presenta ai 3 Comuni di Boécourt, Haute-Sorne e Saulcy è l'estensione della zona di attività microregionale, dove la compensazione con la zona agricola è all'ordine del giorno. Il sistema di compensazione vantaggi-oneri in funzione del numero di abitanti non è stato rimesso in causa dall'aggregazione. Una tappa supplementare potrebbe essere quella di portare a livello sovracomunale le procedure di pianificazione (piano direttore localizzato, piano speciale sovracomunale).

RISCONTRI

Questo progetto ha permesso di accertare quanto segue:

- Il fatto che l'aggregazione tra i Comuni sia stata formulata sin dall'inizio come uno degli obiettivi ha nettamente semplificato la ricerca di una soluzione per la zona di attività comune, rendendo obsoleto il dibattito sulla compensazione (a partire dal momento in cui l'aggregazione è veramente entrata in linea di conto).
- La collaborazione indotta dal progetto ha contribuito in larga misura a consolidare la reciproca fiducia necessaria per l'aggregazione.

3.7 | PIANO D'UTILIZZAZIONE INTERCOMUNALE NELLA REGIONE DI THUN-INNERTPORT

DESCRIZIONE DEL PROGETTO

Nell'ambito del «Regionales Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept Thun – Oberland West» (Strategia regionale per i trasporti e gli insediamenti Thun – Oberland Ovest) il Canton Berna ha obbligato queste regioni a designare superfici interconnesse, di determinate dimensioni, ubicate in luoghi centrali e ben collegate alla rete dei trasporti pubblici, per accogliere poli di sviluppo economico.

Poiché la promozione delle aree di insediamento economico e la pianificazione del territorio non sono per nulla armonizzati, i Comuni sono costretti a collaborare maggiormente. La pianificazione territoriale non considera prioritari gli aspetti economici; d'altra parte, oggi un singolo Comune non è più in grado di rispondere nella stessa misura e in modo sufficientemente rapido a tutti i bisogni (ad es. industria, servizi, attività artigianali, commercio al dettaglio, tempo libero ecc.). Questa risposta va data a un livello più ampio, su un perimetro più grande di quello dell'agglomerato. Premessa indispensabile, è il coordinamento intercomunale nella promozione delle aree di insediamento e nella pianificazione delle utilizzazioni.

Nell'agglomerato di Thun si voleva in particolare verificare se, elaborando un piano di utilizzazione a livello sovracomunale, non fosse possibile designare una zona lavorativa comune all'intera regione. In questa prospettiva, tra il 2008 e il 2011 è stato portato avanti un progetto modello con quattro obiettivi principali:

1. Elaborare scenari concreti di sviluppo che consentano, a livello sovracomunale, di utilizzare le riserve di terreno disponibili nell'agglomerato di Thun in modo più efficace, più vantaggioso e più attento alla domanda; secondo criteri pianificatori ed economici, valutare, in questo ambito, se e in che modo si possa creare un polo regionale di zone lavorative.
2. Elaborare una strategia coordinata per la pianificazione del territorio e la promozione delle aree di insediamento economico nell'agglomerato di Thun, se possibile collegata al marketing previsto nell'ambito del sistema regionale di informazione sul territorio (RegioGIS Berner Oberland).

3. Elaborare e verificare l'applicabilità di meccanismi di compensazione finanziaria per l'utilizzazione e la «mobilitazione» sovracomunale delle zone riservate all'industria e all'artigianato.
4. Verificare il ricorso alla ricomposizione particellare come strumento per scambiare zone, consentire il trasferimento di aziende o districare situazioni in cui le diverse utilizzazioni possibili si bloccano a vicenda.

Dopo aver passato al vaglio le aree adatte ad accogliere zone lavorative sui territori della Città di Thun e dei quattro Comuni di Steffisburg, Spiez, Heimberg e Uetendorf ci si è accorti che, contrariamente a quanto supposto all'inizio, in periferia non vi è sostanzialmente più alcuna zona libera e, di conseguenza, uno scambio o un trasferimento tra Comuni di superfici non edificate non può più essere preso in considerazione. Si è quindi confermata la necessità di sviluppare e gestire in modo coordinato le riserve ancora disponibili nel Polo di sviluppo Thun Nord e nelle zone confinanti, che si presenta come l'unica possibilità aperta a prospettive future.

Su questo sfondo, il progetto ha ottenuto risultati tangibili nei quattro ambiti seguenti:

- Definire una strategia di sviluppo concreta, che verta sulle seguenti azioni cardine: delineare in modo chiaro uno spazio di vita e un polo economico attrattivi e di qualità, rivolti innanzitutto alle aziende attive nel settore delle ecotecnologie; raggruppare a livello regionale l'offerta di zone lavorative; integrare quest'offerta con servizi e infrastrutture di sostegno.
- Rilevare, analizzare e valutare le riserve di zone lavorative: la difficoltà di reperire questo tipo di zone nei Comuni periferici dell'agglomerato ha portato in primo piano aree quali il Polo di sviluppo Thun Nord dove, in seguito a interventi di densificazione e cambiamenti di destinazione, si sono rese disponibili grandi aree di riserva.
- Definire un polo regionale di zone lavorative che riunisca il Polo di sviluppo Thun Nord e alcune aree circostanti: la creazione di un'offerta sovracomunale mira a consolidare

la sinergia tra promozione del commercio e dell'industria, promozione delle aree di insediamento e pianificazione del territorio. Il polo regionale funge da base per la concorrenza a livello di localizzazione delle aziende e dovrebbe permettere di soddisfare la molteplice domanda. Al tempo stesso, le poche zone industriali e artigianali che ancora si trovano nei Comuni dell'agglomerato restano a disposizione per attività commerciali locali. Per

controbilanciare questa dinamica di concentrazione regionale, occorre consolidare e sviluppare lo spazio rurale mediante una pianificazione agricola specifica.

- Avviare una strategia di azione concreta a livello comunale: verso la fine del progetto sono stati compiuti alcuni passi in avanti per garantire l'effettiva attuazione delle proposte elaborate; si tratta di un risultato importante,

■ Nella regione di Thun-Innertport sono state rilevate tutte le zone lavorative: quelle di rilevanza regionale sono sviluppate congiuntamente.



seppur parziale. Gli esiti del progetto sono stati riassunti in 6 istanze inoltrate, per approvazione, agli Esecutivi dei cinque Comuni promotori. Nel periodo tra giugno e settembre 2011 tutti i Comuni hanno accettato le 6 richieste, praticamente all'unanimità:

1. Si prende atto dei documenti di lavoro concernenti il progetto modello, la strategia a esso sottesa e la creazione di un polo regionale di zone lavorative quale intervento principale.
2. La Regione Thun-Innertport e il Wirtschaftsraum Thun (WRT) sono incaricati di concretizzare la strategia di sviluppo nei confronti del settore al quale si mira, ossia quello delle ecotecnologie, e di formare un polo regionale di zone lavorative. Allo stesso tempo, sono chiamati a istituire un ente gestionale in quest'ambito che si occupi, da un lato, del polo in questione e, dall'altro, della domanda e dell'offerta per le attività locali.
3. Il polo regionale si concentra sul settore delle ecotecnologie. Al suo esterno, l'azzoneamento di nuove zone lavorative è limitato ai bisogni delle attività locali. I nuovi azzoneamenti per le attività locali non superano, di norma, gli 8-12.000 mq. La domanda e l'offerta sono coordinate dall'ente di gestione.
4. La Regione Thun-Innertport e il Wirtschaftsraum Thun (WRT) sono incaricati, quali responsabili del polo regionale e del relativo ente di gestione (che si occupa anche delle attività locali), di istituire e sviluppare, entro il 2015, un organismo specifico, di diritto privato o di diritto pubblico, che coinvolga anche i proprietari fondiari. Nel far ciò occorre esaminare in quale modo i fondi, gli immobili e/o le infrastrutture possano essere integrati in questo organismo.

5. La Regione Thun-Innertport mette a punto, assieme ai Comuni interessati, una pianificazione agricola dello spazio rurale sui loro territori, i cui risultati dovrebbero poi essere integrati nell'attuale piano direttore regionale del paesaggio TIP. Questa pianificazione deve tenere conto anche dello spazio non edificato che si trova nelle aree suburbane.

6. Analogamente alla procedura messa in atto per il polo, la pianificazione comune delle utilizzazioni nell'agglomerato di Thun deve essere estesa, in sintonia con la Strategia regionale per i trasporti e gli insediamenti Thun-Oberland Ovest e il Programma di agglomerato Thun, al tema «abitare», elaborando una strategia per le zone abitative, armonizzando al meglio gli insediamenti e i trasporti e procedendo a cambiamenti di destinazione nelle zone lavorative. Nel fare ciò, occorre utilizzare gli stessi strumenti e le stesse strutture come per l'ente di gestione regionale delle zone lavorative. In questa operazione vanno coinvolti, inoltre, i Comuni di Hilterfingen, Oberhofen, Seftigen, Uttigen e Thierachern.

Va qui ricordato che, nel 2012, gli enti Thun-Innertport e Wirtschaftsraum Thun (WRT) sono stati riuniti in un unico organismo, denominato Entwicklungs-Raum Thun (ERT). Un segnale forte, che sottolinea l'intimo legame tra pianificazione regionale e promozione economica.

RISCONTRI

Questo progetto ha permesso di accertare quanto segue:

- La volontà di trovare un accordo di prospettive su scala regionale, così come il ruolo e la partecipazione attivi di rappresentanti dei vari Comuni, sono stati la solida base su cui far convergere soluzioni nuove a livello regionale e metterle in atto.

- La mancanza di riserve ha messo in luce la necessità di raggruppare in una strategia congiunta le offerte interessanti per uno sviluppo sostenibile. Una volta realizzato il polo regionale di zone lavorative e istituito il suo ente di gestione, si dispone ora dello strumento necessario.
- Lasciare agli enti locali la possibilità di continuare, in misura limitata, a delimitare superfici per il fabbisogno locale ha facilitato, a livello politico, il processo decisionale per designare le superfici di interesse regionale.
- Il modo in cui le singole superfici regionali potranno essere sviluppate dipende in misura determinante dall'assetto dei proprietari fondiari. La struttura organizzativa per la promozione commerciale delle superfici va concepita e costruita tenendo conto, in primo luogo, delle condizioni catastali e degli interessi dei proprietari fondiari.
- Sebbene i partecipanti (autorità locali e proprietari fondiari) considerassero con un certo scetticismo l'istituzione di nuovi organismi, i Comuni hanno tuttavia riconosciuto che, per promuovere e sviluppare con efficacia il polo regionale, occorre una struttura di base, pur se di dimensioni limitate. In merito, un ruolo chiave sarà svolto dalla nuova organizzazione Entwicklungs-Raum Thun (ERT).
- A causa della sua intrinseca complessità, la strategia congiunta di sviluppo non potrà essere realizzata che gradualmente, a causa, in particolare, delle questioni giuridiche che restano in sospeso per quanto concerne l'allentamento dell'autonomia comunale nella pianificazione delle utilizzazioni e per la compensazione dei vantaggi e degli oneri (finanziari). Queste sono le premesse più importanti atte a garantire il funzionamento e la legittimità a un ente di gestione del polo regionale delle zone lavorative.
- Il meccanismo di compensazione vantaggi-oneri e il suo funzionamento dettagliato non figurano tra le questioni alle quali il progetto ha dedicato la massima attenzione. Più importante è sembrato invece creare un clima di fiducia attorno all'iniziativa, così da essere in grado, se disparità dovessero presentarsi, di proporre un bilanciamento.
- Va infine sottolineato che, oltre alla creazione di un polo regionale di zone lavorative, gli enti promotori hanno deciso di dedicare attenzione allo spazio rurale attraverso una specifica pianificazione agricola.

IN BREVE:

i risultati di questo progetto provano che è possibile compiere un iter pianificatorio e decisionale a carattere partecipativo, e ciò attraverso i quattro livelli Comuni-Regione-Cantone-Confederazione. Ciò ha consentito di sviluppare in modo relativamente rapido l'elemento essenziale del polo regionale (ossia la concentrazione su poche ubicazioni prestabilite e la rinuncia, da parte degli enti locali, al futuro azionamento di altre superfici sovramunicipali destinate all'attività lavorativa) e di progredire a tal punto, che ora si può pensare alla realizzazione concreta. Il modello ha inoltre dimostrato che, per un approccio partecipativo ai problemi di pianificazione territoriale, le basi giuridiche esistenti sono sufficienti. Condizione sine qua è ad ogni modo la volontà di tutti gli enti e le persone coinvolti, di accordarsi in vista di una collaborazione regionale.

3.8 | SISTEMI DI COMPENSAZIONE TERRITORIALE NEL VALLON DU NOZON

DESCRIZIONE DEL PROGETTO

Questo progetto modello è l'unico che ha elaborato un piano delle utilizzazioni a livello sovracomunale che è riuscita a intervenire su zone residenziali. All'origine del progetto si trova l'Association pour le développement du Nord Vaudois, con la partecipazione di 10 Comuni del Vallon du Nozon, per una popolazione di circa 3000 abitanti. Uno stimolo importante è stata la presenza, nel piano direttore cantonale, di una clausola che esigeva dai Comuni con zone edificabili troppo grandi considerevoli diminuzioni

dei coefficienti di utilizzazione entro il 2018. A causa del limitato sviluppo demografico (+8% negli ultimi 15 anni), a fronte di zone edificabili sufficienti per una crescita del 35%, la regione in questione correva il rischio di dover applicare tale clausola.

Il progetto intendeva, nel limite del possibile, sostituire queste ineluttabili diminuzioni con trasferimenti di zone residenziali, «spostando» superfici disponibili in località con poca richiesta, verso una nuova zona edificabile, centrale

▣ I Comuni del Cantone di Vaud di Vallon du Nozon hanno esaminato sistemi intercomunali di compensazione vantaggi-oneri per le zone abitative.



e bene collegata, sul territorio di Croy-Romainmôtier. I proprietari fondiari, i cui terreni sono stati «trasferiti», hanno ricevuto, in questa nuova zona residenziale, partecipazioni pari al valore del loro fondo originario. Un'offerta in fin dei conti interessante per i proprietari, che hanno potuto sostituire il loro fondo difficilmente vendibile e in zona periferica, con partecipazioni finanziarie in una zona edificabile molto richiesta.

Oltre al risarcimento ai proprietari fondiari, garantito mediante questo sistema di partecipazioni, è stata elaborata anche una chiave di ripartizione tra i Comuni partecipanti al progetto: attraverso un fondo collettivo per lo sviluppo regionale, l'indotto fiscale realizzato grazie al nuovo quartiere sarà ridistribuito in funzione degli investimenti e di altri criteri. Per rendere attuabile il progetto, tuttavia, è stato necessario rinunciare all'esigenza formulata inizialmente, ossia valutare e tener conto anche di vantaggi e svantaggi non quantificabili.

RISCONTRI

Questo progetto ha permesso di accertare quanto segue:

- Nella pianificazione delle utilizzazioni è possibile, anche per le zone residenziali, negoziare soluzioni intercomunali.
- Il processo decisionale è stato considerevolmente facilitato dalla pressione che il Cantone ha potuto esercitare attraverso il piano direttore e dal fatto che la soluzione proposta ha permesso, in larga parte, di sostituire la diminuzione del coefficiente di utilizzazione richiesta dal Cantone con un'operazione meno «dolorosa» (trasferimento).
- Al momento della messa in pratica, tuttavia, molti proprietari fondiari privati non erano ancora pronti a scambiare il loro fondo contro una partecipazione alla nuova zona in progettazione. Per molti questa soluzione risultava troppo «astratta», così come non appariva abbastanza tangibile il prefigurato successo della nuova zona residenziale. Alcuni di loro si sono dati da fare e, grazie alla pressione sul mercato immobiliare nella regione lemanica, sono riusciti, alla fine, a trovare degli acquirenti.

4 | INSEGNAMENTI E CONCLUSIONI

Dalle esperienze raccolte nei vari progetti modello è possibile trarre un certo numero di insegnamenti, a diversi livelli. Dapprima, essi mostrano in quali ambiti della pianificazione territoriale è possibile realizzare una buona collaborazione intercomunale e, indirettamente, quali aspetti possono costituire un considerevole ostacolo alla messa in pratica (cap. 4.1). In seguito rivelano l'importanza dei sistemi di

compensazione vantaggi-oneri all'interno di una collaborazione intercomunale (cap. 4.2). In terzo luogo permettono di capire il funzionamento e i limiti di questo strumento (cap. 4.3) e offrono indicazioni sulle sue giustificazioni e la sua proporzionalità (cap. 4.4). Non da ultimo, consentono di capire lo svolgimento degli iter necessari (cap. 4.5) e l'importanza delle relazioni interpersonali (cap. 4.6).

4.1 | PORTATA TEMATICA DEI PROGETTI MODELLO

Per quanto concerne i meccanismi di compensazione vantaggi-oneri, il loro funzionamento e le discussioni che essi hanno sollevato e sulla base delle esperienze raccolte nel corso dei progetti descritti al capitolo precedente, è possibile distinguere tre tipi di collaborazione intercomunale nella pianificazione del territorio.

a) Tra gli enti locali è relativamente facile trovare un'intesa a livello di riflessione teorica sullo sviluppo territoriale (condividere idee in merito a zone lavorative di importanza regionale, pianificare in comune lo spazio non edificato e così via). Può essere un ostacolo il fatto che gli enti locali dichiarino legalmente vincolante questa strategia (ad es. progetti Langenthal, fiume Birs).

A questo primo livello, la questione della compensazione vantaggi-oneri e, soprattutto, del suo funzionamento particolareggiato non si pone. Non solo gli oneri e i vantaggi non sono ancora quantificabili, ma vanno ancora individuati in modo preciso. Si pone invece il problema di come ripartire in modo equo i costi di pianificazione.

Un approccio interessante, messo alla prova nel caso di Langenthal e in quello del fiume Birs, consiste nel prevedere un finanziamento congiunto degli interventi concreti. La soluzione proposta dal primo è stata il sistema di «progetti a valore aggiunto», mentre il secondo

ha pensato a un polo che, grazie a fondi di provenienza comunale e cantonale (tasse sul plusvalore immobiliare su dezonamenti, azionamenti o cambiamenti di destinazione), finanzia la gestione dello spazio non edificato e i concreti interventi su di esso.

b) Un passo ulteriore è stato compiuto dai progetti che mirano anche a una promozione commerciale delle superfici di interesse regionale (Thun, Eigenamt). Lo scopo di questo marketing congiunto è riuscire a utilizzare in modo efficace e opportuno, e ciò in una prospettiva regionale, le superfici disponibili, concentrandosi possibilmente su un settore specifico (ecotecnologie, nel caso di Thun). In questo tipo di collaborazione, il processo decisionale è impegnativo nella misura in cui è necessario coinvolgere anche i proprietari fondiari poiché, in ultima analisi, spetta a loro decidere a chi intendono vendere i loro terreni.

Oltre alla questione di come ripartire i costi di pianificazione, in modo analogo alla situazione descritta al punto a), qui si pone anche il problema dei costi della promozione commerciale congiunta. Ci si deve inoltre chiedere quali Comuni promotori e quali proprietari fondiari approfitteranno del marketing, e in quale misura. In tal caso, la chiave di ripartizione da negoziare dovrà tenere conto anche dei vantaggi ipotizzabili, com'è stato fatto nel progetto Eigenamt.

c) La collaborazione intercomunale più difficile da realizzare è quella a livello di pianificazione delle utilizzazioni. In questa categoria va ancora introdotta una distinzione, tra situazioni che prevedono nuovi azzonamenti (congiunti) in una prospettiva regionale, e situazioni in cui si mira a una riconversione o una nuova ripartizione delle zone edificabili già esistenti (incluse diminuzioni del coefficiente di utilizzazione). È il caso, ad esempio, dei progetti concernenti il Vallon du Nozon e il distretto di Thal.

A questo livello di collaborazione è possibile definire in termini concreti e quantificare al meglio i vantaggi e gli oneri che attendono i Comuni e i proprietari fondiari. Di conseguenza, anche i sistemi di compensazione discussi nell'ambito di questi progetti sono molto diversificati. Essi tengono conto di molti degli aspetti sommariamente presentati nel capitolo 2.1.

Per quanto concerne la pianificazione delle utilizzazioni, è più facile trovare un consenso intercomunale quando si tratta di zone destinate ad accogliere posti di lavoro, piuttosto che di zone residenziali. Le ragioni sono molteplici: tra le autorità comunali, vige consenso sul fatto che non ogni

Comune dispone di superfici adatte per zone lavorative di grandi dimensioni. In vista degli introiti fiscali, oltretutto, le zone lavorative sono in genere meno interessanti delle zone residenziali. Infine, nelle zone lavorative gli aspetti non monetizzabili, quali un possibile coinvolgimento dei nuovi domiciliati in associazioni, nella vita politica e così via, svolgono un ruolo meno importante. Che la collaborazione intercomunale a livello di piani di utilizzazione per le zone residenziali sia particolarmente difficile da realizzare (o solo possibile a determinate condizioni) è dimostrato anche dal fatto che, tra gli otto progetti modello, solo uno (Vallon du Nozon) sia andato in questa direzione, e solo su chiara ingiunzione cantonale.

In corso di svolgimento, diversi progetti hanno preso le distanze da una delle condizioni poste originariamente, ossia legare i piani di utilizzazione pattuiti a livello intercomunale con un meccanismo di compensazione vantaggi-oneri. Man mano, la collaborazione si è spostata piuttosto su un altro livello, rispettivamente di ideazione oppure di promozione commerciale congiunta delle superfici disponibili. Ciò è senz'altro espressione dei diversi gradi di difficoltà decisionale che presentano i tre diversi tipi di collaborazione sopra descritti.

4.2 | IMPORTANZA DI UN MECCANISMO DI COMPENSAZIONE VANTAGGI-ONERI NELLA PIANIFICAZIONE SOVRACOMUNALE

Se si considera la compensazione vantaggi-oneri unicamente nella prospettiva di promuovere la collaborazione intercomunale per la pianificazione del territorio, è utile e opportuno tenere conto anche di questa opzione, sin dall'inizio, come parte integrante di ogni progetto. Un meccanismo di compensazione vantaggi-oneri ottiene il suo effetto principale nel momento in cui si annuncia l'intenzione di applicarlo. I Comuni promotori e i proprietari fondiari sono pronti a prendere parte alla discussione su una pianificazione territoriale regionale solo con la garanzia che gli eventuali svantaggi riservati loro dall'operazione saranno debitamente risarciti. Inizialmente, tuttavia, questi svantaggi non sono ancora prevedibili: da qui l'importanza

di un accordo in vista di una compensazione. Se, grazie a questa prospettiva, diventa possibile avviare le procedure necessarie a una pianificazione territoriale sovracomunale, un considerevole effetto è già ottenuto, indipendentemente dal fatto che il meccanismo di compensazione possa poi, nel corso del progetto, rivelarsi necessario o meno.

Le discussioni attorno a un sistema di compensazione hanno un effetto rassicurante. I timori e le riserve, peraltro legittimi ma sovente vaghi, avanzati da alcuni Comuni, possono così esprimersi e trovare la dovuta attenzione. Ciò crea la fiducia reciproca necessaria al funzionamento della collaborazione intercomunale.

4.3 | AZIONE E LIMITI DEI MECCANISMI DI COMPENSAZIONE VANTAGGI-ONERI

Nell'ottica della pianificazione territoriale, i meccanismi di compensazione vantaggi-oneri sono un mezzo per raggiungere lo scopo e uno strumento per consentire e facilitare la collaborazione intercomunale. I progetti modello hanno permesso di maturare una certa esperienza in merito. La pianificazione sovracomunale, tuttavia, può riservare ai Comuni anche benefici e svantaggi che un meccanismo di questo tipo non riesce a equilibrare.

I progetti analizzati mostrano, infatti, che i meccanismi di compensazione si limitano a oneri e vantaggi facilmente quantificabili. Nell'ambito della pianificazione territoriale, una collaborazione intercomunale può riservare agli enti promotori ripercussioni facilmente quantificabili, tanto in termini di proventi che di costi. Questo fenomeno è più palese per quanto concerne le zone residenziali, poiché l'ingresso di nuovi abitanti comporta per il Comune anche un aumento del gettito fiscale. Un meccanismo di compensazione dovrebbe permettere di equilibrare o per lo meno di attenuare i vantaggi o gli svantaggi indotti.

Dal punto di vista dei Comuni, tuttavia, vi sono numerosi argomenti pro e contro questo tipo di collaborazione, che è impossibile esprimere in cifre, o solo molto difficilmente. Nella misura in cui queste considerazioni prendono il sopravvento nella decisione politica e nei processi che la sottendono, anche lo strumento della compensazione può non rivelarsi persuasivo. Sulla base dei risultati ottenuti dagli otto progetti presi in esame, elenchiamo qui alcuni aspetti che vanno oltre la portata di un meccanismo di questo tipo e che possono rivelarsi un ostacolo nella pianificazione sovracomunale del territorio:

- La piccola economia locale può esercitare una considerevole pressione su un municipio affinché delimiti zone edificabili sul suo territorio e non le trasferisca ai Comuni confinanti. Questa pressione è esercitata soprattutto dall'edilizia, dal commercio al dettaglio e dai servizi alle economie domestiche.
- Aspettative di questo tipo possono essere avanzate anche dai proprietari, i cui terreni non sono ancora azzonati ma hanno buone prospettive di esserlo.
- Per le autorità comunali, la collaborazione con gli altri enti locali nella pianificazione del territorio non è un tema prioritario. Affrontarlo significa imboccare un cammino

impervio e foriero di conflitti, verso il quale nessuno, concretamente, le obbliga. Senza contare che non porta alcun beneficio a breve termine che potrebbero tornare utile nella prospettiva di un'eventuale rielezione.

- Per i Comuni, delimitare nuove zone residenziali (o rinunciare) non ha solo conseguenze finanziarie. Contare nuovi domiciliati, significa nuove persone che si impegnano in associazioni o sono pronte a rivestire cariche pubbliche oppure a partecipare alla vita sociale della comunità. A queste possibilità le autorità locali rinunciano malvolentieri.
- Integrare la pianificazione regionale nelle procedure politiche a livello comunale è assai difficile. Se alcuni Comuni possono aver già portato a termine una revisione totale della pianificazione locale, altri possono essere in ritardo, così che alcuni si trovano in una situazione ideale per discutere di una collaborazione, mentre per altri non è così.
- Chi fa politica a livello comunale deve e vuole poter presentare un bilancio positivo del suo operato. L'insediamento di una nuova impresa o l'inaugurazione di un nuovo edificio (residenziale o lavorativo) sono eccellenti occasioni per sfoggiare i buoni risultati delle autorità comunali. A questo scopo, tuttavia, occorrono terreni edificabili, e sul territorio del proprio Comune.

I meccanismi di compensazione vantaggi-oneri fanno presa solo se tra i Comuni regna già una chiara volontà di collaborare, a prescindere dal fatto che essa sia dettata da una pressione esterna oppure dalla capacità, da parte degli enti coinvolti, di assumere un punto di vista spiccatamente regionale.

Le esperienze raccolte grazie ai progetti modello permettono di affermare che i meccanismi di compensazione vantaggi-oneri nella pianificazione del territorio sono adatti più a singoli progetti che a soluzioni generali. Per dare un assetto e calcolare le chiavi di ripartizione occorre tener conto di numerosi criteri, diversi a seconda degli interessi avanzati da ognuna delle parti. Tanto più numerosi sono gli attori in gioco, e altrettanto differenziati i loro interessi, quanto più è difficile trovare un sistema che tutti considerino equo. È pertanto più agevole realizzare singoli progetti chiaramente delimitati che soluzioni generali su

vasta scala come dimostra, ad esempio, il caso dell'Entre-deux-Lacs. Questo progetto proponeva di trovare meccanismi di compensazione in funzione di singoli interventi, e non dell'intero pacchetto, poiché non tutti i Comuni della regione hanno preso parte a tutte le misure previste dal piano di collaborazione.

I progetti modello mostrano inoltre che le soluzioni semplici hanno maggiori opportunità di essere messe in pratica e possono ottenere un effetto più marcato rispetto a opera-

zioni complicate e molto dettagliate. Un meccanismo di compensazione «giusto» fin nel minimo dettaglio non può esistere, senza contare che i vantaggi e gli oneri derivanti dalla collaborazione intercomunale in vista della pianificazione del territorio cambiano probabilmente nel corso degli anni. Una chiave di ripartizione può solo agire sulla superficie delle disparità, e la collaborazione richiede una certa dose di solidarietà. Si può dunque affermare che non vale la pena presentare modelli estremamente dettagliati.

4.4 | GIUSTIFICAZIONE E PROPORZIONALITÀ DEI MECCANISMI DI COMPENSAZIONE VANTAGGI-ONERI

Questo sottocapitolo si interroga su quale sia la «soglia» a partire dalla quale si può considerare giustificato un meccanismo di compensazione e in che misura determinate disparità possano essere prese in conto senza un sistema che le attenui: una questione che, in questa sede, non potrà essere analizzata in ogni minimo dettaglio. Qui intendiamo tuttavia approfondire i criteri in funzione dei quali sia possibile trovare una risposta a questi aspetti del problema.

Un primo criterio è la proporzionalità rispetto ad altri strumenti della pianificazione territoriale. A livello cantonale e regionale si lavora in riferimento a piani direttori, dichiarati poi vincolanti per le autorità di applicazione. In questo tipo di pianificazione, a singoli Comuni o gruppi di Comuni vengono attribuiti potenziali diversi di sviluppo. Ovviamente, ciò solleva, soprattutto in quelli che in tal modo vedono limitate le loro possibilità, la questione di un meccanismo di compensazione. Finora, tuttavia, nei piani direttori legalmente vincolanti non è consuetudine applicare un modello di compensazione specialmente previsto a questo scopo. Se si considerano solo gli svantaggi, anche per quei progetti modello (collaborazione intercomunale volontaria) che si sono concretizzati a livello di piani direttori, non si è imposto alcun sistema di compensazione. Ciò vale soprattutto per le strategie che i Comuni promotori non hanno, o non hanno ancora, approvato e reso vincolanti.

Un secondo punto importante è il carattere degli oneri che vanno controbilanciati. Poiché possono essere di natura

assai diversa, vale la pena analizzarli in modo dettagliato, così da valutare la necessità o l'urgenza di un sistema di compensazione. Nei progetti qui presi in esame, gli svantaggi discussi erano, appunto, eterogenei. Da ciò è possibile evincere come sia stato affrontato questo aspetto nel corso delle discussioni attorno ai vari progetti.

- Costi supplementari. Questi si verificano, ad esempio, quando un Comune che presenta all'interno dei suoi confini una zona lavorativa di interesse regionale deve assumersi i costi dell'urbanizzazione, i quali non possono, o solo in parte, essere addossati ai proprietari fondiari (ad es. una linea di autobus deficitaria). Tali oneri sono facilmente quantificabili ed è semplice tenerne conto in un meccanismo di compensazione.
- Conseguenze negative sulla qualità del sito. La creazione di vaste zone regionali destinate alle attività lavorative o all'abitazione modifica i flussi di traffico e ciò può ripercuotersi sfavorevolmente, a livello locale, sull'attrattiva del comprensorio (qualità abitativa). Una zona lavorativa più ampia, inoltre, può comportare un certo inquinamento acustico o deturpare il paesaggio e quindi incidere negativamente sul richiamo esercitato da determinate località. Questo tipo di svantaggi è di per sé difficilmente quantificabile, ma è possibile proporre un calcolo sulla base delle oscillazioni che subirebbero i prezzi dei terreni nel mercato immobiliare. Pur se fonte di determinati svantaggi, le zone di questo tipo rendono

però più interessante una località, grazie in particolare all'aumento dei posti di lavoro. La mobilità pendolare molto marcata, tuttavia, estende questo vantaggio a un'area assai più vasta rispetto a quella che subisce le ripercussioni negative.

- Rinuncia a sfruttare determinati potenziali di sviluppo. Lo schema di base della pianificazione sovracomunale comporta un onere tipico: è quello assunto dai Comuni che cedono parte delle loro zone già definite come edificabili, pur se non ancora costruite, a favore di una concentrazione di superfici in un'altra località considerata ottimale su scala regionale e, per fare ciò, convertono le superfici in questione in uso agricolo. In tal caso, l'onere può essere di due tipi:

a) Poiché la diminuzione del coefficiente di utilizzazione comporta una svalutazione dei fondi, i proprietari accettano l'operazione solo in cambio di un congruo risarcimento. Senza indennizzo e contro la volontà dei proprietari fondiari, un'operazione di questo tipo non ha praticamente alcuna chance di ottenere il consenso in un'Assemblea comunale. Se i terreni appartengono invece al Comune o al Cantone, la situazione è più facilmente districabile. Essendo le autorità responsabili della pianificazione e i proprietari la stessa entità, viene a cadere anche il conflitto d'interessi: è stato il caso, ad esempio, del progetto realizzato nel distretto di Thal. Proprietario della superficie considerata zona lavorativa di riserva è il Canton Soletta. Inoltre, poiché questa superficie, formalmente, non era zona edificabile bensì agricola, la questione del risarcimento materiale non si è posta direttamente. Tra i progetti analizzati, l'unico ad aver portato a termine un'operazione di riduzione del coefficiente di utilizzazione in fondi privati è stato quello del Vallon du Nozon, dove ai proprietari privati, come indennizzo per la svalutazione dei loro fondi, sono state proposte quote di partecipazione nel nuovo quartiere progettato tra Romainmôtier e Croy.

b) Un secondo onere è rappresentato dalla rinuncia, in favore dell'intervento di riduzione del coefficiente, a determinate risorse di sviluppo. Avere a disposizione parcelle edificabili significa offrire opportunità di lavoro all'edilizia e l'arrivo di nuovi abitanti va ad aumentare il volume d'affari dei dettaglianti locali. Sono proprio queste potenzialità che spingono molte autorità comunali a considerare sinonimi «sviluppo» e «crescita».

I proprietari di parcelle non ancora edificate in zona residenziale sovente le tengono in serbo per i figli. In una situazione di questo tipo, un'eventuale riduzione del coefficiente di utilizzazione non è solo una questione puramente materiale, ma comporta ben altre implicazioni a livello personale. Un tema, questo, stato sollevato nel progetto Vallon du Nozon.

Non bisogna dimenticare, d'altra parte, un aspetto importante, che può relativizzare la portata di questi svantaggi. Il valore di un fondo diventa tangibile solo quando esiste una domanda. Rinunciare a un terreno è più facile quando, in pratica, è invendibile. Questo fattore può aver giocato un certo ruolo anche nel progetto Vallon du Nozon. Come tutte le regioni strutturalmente deboli, anche questa registra, da qualche anno, un ristagno demografico e un calo del numero di posti di lavoro. Nel contempo, le riserve disponibili permetterebbero di aumentare del 35% la zona edificabile complessiva. In una situazione così, la rinuncia rimane solo un'ipotesi poco probabile, a fronte della prospettiva di un indennizzo di natura ben più materiale!

Queste riflessioni non sono sufficienti per tracciare una demarcazione chiara e obiettiva tra le situazioni in cui un sistema di compensazione si impone e altre in cui esso appare meno necessario. La questione richiede chiarimenti e riflessioni più approfonditi. In fin dei conti, si tratta di una decisione normativa e non motivata esclusivamente da ragioni obiettive.

4.5 | IL FUNZIONAMENTO DELLA COLLABORAZIONE INTERCOMUNALE NELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

A complemento degli aspetti intrinseci che dettano il successo o l'insuccesso di una pianificazione sovracomunale e dei suoi meccanismi di compensazione, un ruolo importante in questo tipo di progetti è svolto anche dalle procedure e dalla loro configurazione. Alla luce delle esperienze raccolte nei vari progetti modello, durante l'incontro con i responsabili sono stati discussi i punti riassunti di seguito.

La procedura partecipativa è considerata un importante fattore di riuscita. È necessario coinvolgere opportunamente sin dall'inizio non solo i proprietari fondiari ma anche le altre parti interessate. Quale carattere vincolante dare al coinvolgimento di ogni singola categoria di attori è una decisione che va presa in funzione della situazione e dei suoi aspetti concreti.

Con una procedura sin dall'inizio partecipativa si possono porre le condizioni necessarie per costruire, nel corso del progetto, una prospettiva comune e condivisa. Questo approccio al problema non può essere oggetto di una semplice comunicazione verbale, ma deve potersi sviluppare gradualmente e, soprattutto, diventa di importanza fondamentale quando il progetto passa alle fasi più avanzate. Portare il dibattito sugli oneri, i vantaggi e la loro compensazione fornisce gli strumenti necessari a questo scopo e fa sì che l'obiettivo vero e proprio non vada perso di vista, malgrado si conceda lo spazio necessario ad evocare tutti gli interessi più disparati.

Un altro aspetto legato alla procedura è il momento nel quale un progetto di questo tipo viene avviato. I Comuni partecipanti, infatti, possono trovarsi in fasi assai diverse della loro pianificazione locale. Un Comune che ha terminato da poco un'estesa revisione della sua pianificazione sarà probabilmente meno disposto ad aderire a una procedura analoga rispetto a un altro che, invece, ha concretamente bisogno di intervenire in questo ambito.

Nei progetti qui analizzati, si è rivelato particolarmente utile chiarire sin dall'inizio le regole e le condizioni della collaborazione, ossia tutto quanto concerne la trasparenza, i verbali e, in particolare, le procedure decisionali. Gli accordi devono essere presi a maggioranza oppure all'unanimità? Chi decide in merito a che cosa? È inoltre importante che i partecipanti sappiano che in un determinato momento possono avvalersi dell'opzione di abbandono: sapere che esiste tale possibilità, ovvero lasciare definitivamente il

tavolo delle trattative in un dato momento senza essere considerati «defezionisti», li renderà maggiormente aperti alla discussione.

Chiarire le regole del gioco, inoltre, è importantissimo poiché in questo genere di procedure complesse sovente non è possibile (e anche inopportuno) pianificare le varie fasi del progetto come tappe vincolanti in vista dell'obiettivo finale. Nel suo svolgimento, il progetto deve cercare, piuttosto, di adattarsi alle circostanze che man mano si presentano. L'insicurezza che viene così a crearsi può essere compensata dalla presenza di regole vincolanti alle quali fare riferimento nel corso della collaborazione.

Ogni progetto rivela una sua dinamica specifica, sviluppata e portata avanti dalle persone che lo animano. Lunghe pause o interruzioni, oppure avvicendamenti in determinati posti chiave, minacciano di spezzare questa dinamica e di condurre il progetto a un punto morto. È quanto si è potuto constatare nei casi di Langenthal e del distretto di Thal (lunghe procedure di autorizzazione).

Non va dimenticata, inoltre, l'alternanza delle legislature poiché, alla fin fine, in questo tipo di progetti l'ultima parola spetta ai rappresentanti politici, i quali perseguono pur sempre anche obiettivi personali. I tempi delle trattative e la durata dell'accordo devono quindi essere calibrati sull'alternanza delle legislature dei Comuni coinvolti (che, oltretutto, possono anche non combaciare) (v. ad es. il progetto Eigenamt).

Un altro aspetto importante messo in luce dai progetti analizzati è il coinvolgimento tempestivo dei proprietari fondiari interessati dagli interventi di pianificazione. Il momento opportuno cambierà ovviamente a seconda del contenuto del singolo progetto. Nel caso di una promozione commerciale di zone di importanza regionale (in particolare zone lavorative), è assolutamente necessario rivolgersi ai proprietari fondiari sin dall'inizio (progetti Eigenamt, Thun, Langenthal). Questi devono poter partecipare attivamente ed essere persuasi che, ad esempio nel caso di Thun, il settore delle ecotecnologie è un tema centrale. Devono inoltre potersi accordare su determinati principi: a quale tipo di azienda, ad esempio, possono o non possono essere venduti i terreni (come stabilito nell'accordo concluso tra i Comuni del distretto di Thal). Poiché, in ultima analisi, i proprietari cedono determinate

prerogative all'organismo incaricato della promozione commerciale, questa rinuncia deve poter trovare appoggio nelle loro strutture decisionali interne. È oltremodo probabile, ad esempio, che un grosso proprietario fondiario istituzionale sia a tal punto vincolato a procedure e direttive interne, che gli resta ben poco margine per partecipare a una promozione commerciale unitaria a livello regionale.

Un altro argomento a favore di un coinvolgimento tempestivo dei proprietari fondiari è il raggiungimento stesso del meccanismo di compensazione tra oneri e vantaggi. Poiché il meccanismo perfetto non esiste, e poiché esso è comunque sempre il frutto di una serie di negoziati, i proprietari fondiari devono poter partecipare alla sua ela-

borazione (fissazione di criteri e basi di calcolo). Solo così è possibile trovare un meccanismo di compensazione su misura.

È questa, ad esempio, una delle conclusioni che emerge dal progetto Vallon du Nozon, portato avanti, per lungo tempo, solo a livello istituzionale, senza coinvolgere tempestivamente i proprietari fondiari e la popolazione in generale. Di conseguenza, le trattative con gli oltre 100 proprietari fondiari (ca. 50 % dei quali domiciliati altrove, senza particolari legami con la regione) sono andate relativamente per le lunghe. In merito, va ricordato comunque che discutere di questi temi con profani della pianificazione è, di solito, assai difficile.

4.6 | IMPORTANZA DEL RUOLO SVOLTO DA DETERMINATE PERSONE

Come già constatato in margine all'incontro di scambio di esperienze dell'11 settembre 2008, nella pianificazione sovracomunale del territorio, la riuscita dei progetti dipende fortemente dalla presenza di determinate persone. Occorrono portabandiera, in grado di federare e motivare gli altri partecipanti. Dai progetti non è tuttavia possibile dedurre uno schema generale che permetta di stabilire chi siano le persone più adatte per assumersi questo ruolo.

Come per gli iter che portano alle aggregazioni comunali, anche i progetti di pianificazione regionale possono richiedere vari tentativi, fino a quando le parti coinvolte giungono a condividere una visione comune del problema. Per quanto riguarda il ruolo svolto da determinate persone, può darsi che la «prima generazione» di responsabili dei progetti non sia dato avere successo, e che, prima di riuscire, occorranzo ancora due se non tre tentativi, animati da altri. È stato il caso, ad esempio, del progetto del fiume Birs.

Sotto questo aspetto, il progetto portato avanti nel distretto di Thal è stato caratterizzato da una particolare congiuntura. La figura trainante era attiva in diverse funzioni legate al progetto: da un lato come presidente della commissione regionale per la pianificazione e sindaco del Comune che ha dezonato terreni a favore del capoluogo, dall'altro come collaboratore dell'Ufficio cantonale dello sviluppo territoriale (in questa veste, tuttavia, non attivo direttamente). In questo particolare caso, il fatto che un'unica persona ricoprisse ruoli e funzioni diversi è stato decisivo per il successo del progetto; non è possibile, tuttavia, dedurre una regola generale. È però un ottimo esempio, a controprova del fatto che, in ogni progetto, ciò che conta è trovare una ripartizione dei ruoli e delle funzioni quanto più efficace e adatta alla situazione.

5 | RACCOMANDAZIONI

5.1 | RACCOMANDAZIONI PER L'AMMINISTRAZIONE FEDERALE

► **CONCENTRARE I FUTURI PROGETTI MODELLO SU INTERVENTI CHE, A LIVELLO DI PIANIFICAZIONE DELLE UTILIZZAZIONI, PREVEDONO CAMBIAMENTI DI DESTINAZIONE PER MIGLIORARE L'IMPIEGO DELLE SUPERFICI SU SCALA REGIONALE.**

I progetti analizzati mirano all'elaborazione di strategie per lo sviluppo territoriale di una regione, a una promozione commerciale coordinata e mirata dei terreni disponibili all'insediamento di attività lavorative oppure a una collaborazione intercomunale limitata alla specifica pianificazione delle utilizzazioni. Quest'ultima è la più impegnativa ed è quella che conta il minor numero di esempi pratici. In fin dei conti, tuttavia, l'utilizzazione è il livello pianificatorio nel quale anche i lavori più teorici, ossia quelli in vista di una più vasta strategia regionale, devono trovare la loro realizzazione pratica. È in questo tipo di collaborazione, d'altra parte, che i meccanismi di compensazione vantaggi-oneri sono più importanti e necessari.

► **FARE IN MODO CHE I FUTURI PROGETTI COINVOLGANO NEL DOVUTO MODO I PROPRIETARI FONDARI.**

Tra gli interventi territoriali qui analizzati, il ritardo con il quale le autorità si sono rivolte ai proprietari va considerato in termini critici. Il pericolo è di non riuscire a passare alla fase di realizzazione. Se, come suggerito al punto precedente, i progetti si concentreranno su concreti cambiamenti di destinazione (a livello di pianificazione delle utilizzazioni), sarà necessario coinvolgere con largo anticipo i proprietari fondiari.

► **CONCEDERE AI PROGETTI MODELLO LA FLESSIBILITÀ NECESSARIA PER AFFRONTARE GLI ITER COMPLESSI.**

Tutti i progetti qui analizzati hanno subito, nel loro svolgimento, numerosi cambiamenti essenziali. Ciò è dovuto alla loro natura di iniziative pilota, avviate appunto per esplorare nuove possibilità. Con una tale quantità di incognite

e di partecipanti (dal privato all'istituzione), non è possibile gestirli secondo un sistema standardizzato. Occorre pertanto lasciare ai promotori l'opportunità di trovare nuove soluzioni e nuovi procedimenti e di integrare man mano nel loro approccio generale le esperienze così raccolte. Uno dei grandi pregi del programma è proprio stato quello di offrire ai progetti questa flessibilità. Stabilire un sistema di rendiconto regolare e incontri di scambio a livello istituzionale garantisce la buona riuscita dei lavori.

► **ELABORARE UN DOCUMENTO CHE FUNGA DA FILO CONDUTTORE PER LA COLLABORAZIONE INTERCOMUNALE A LIVELLO DI PIANIFICAZIONE TERRITORIALE E PER LA CREAZIONE DEI RELATIVI SISTEMI DI COMPENSAZIONE VANTAGGI-ONERI.**

Questo documento, all'attenzione di altri gruppi di Comuni e possibili promotori, riassumerebbe con un chiaro orientamento pratico le esperienze raccolte dai progetti modello.

► **ESAMINARE LA DISTINZIONE TEORICA TRA «CHIAVE DI RIPARTIZIONE» E «SISTEMA DI COMPENSAZIONE VANTAGGI-ONERI».**

I progetti qui analizzati hanno utilizzato il concetto della compensazione vantaggi-oneri in senso lato, di modo che esso comprendesse tanto chiavi di ripartizione per compiti comuni relativamente quantificabili (ad es. suddivisione dei costi di progettazione o dei costi per una promozione commerciale congiunta) quanto modelli complessi che tengono conto di diversi aspetti legati agli oneri e ai vantaggi innescati da riordini fondiari. L'orientamento al quale si riferisce la prima raccomandazione (concentrare i progetti sulla pianificazione delle utilizzazioni) permetterebbe di distinguere opportunamente tra «meccanismi di compensazione» e «chiavi di ripartizione».

5.2 | RACCOMANDAZIONI PER I FUTURI PROMOTORI DI PROGETTI

► IMPRONTARE LA GESTIONE DEL PROGETTO ALL'ESSENZIALITÀ.

In merito agli aspetti procedurali e individuali, nel capitolo 4.1 sono menzionati alcuni punti che possono essere utili agli iniziatori nell'ideare e coordinare questo tipo di progetti (cfr. cap. 4.1.3 e 4.1.4). In generale, valgono gli stessi principi di una gestione agile e funzionale, nella quale va riservata grande attenzione alla configurazione delle procedure necessarie, alla formazione di una visione comune e condivisa, e all'adattamento costante alle esperienze via via raccolte. Qui di seguito vorremmo mettere particolarmente in luce un aspetto dal quale trarre opportunamente insegnamento:

► ELABORARE UNO STUDIO DI FATTIBILITÀ PER I PROGETTI.

Alcuni dei progetti qui analizzati hanno subito già nelle primissime fasi un netto ridimensionamento (ad es. Thun e distretto di Thal). È stato fin da subito evidente quali superflui sarebbero entrate in linea di conto per raggiungere gli obiettivi del progetto e quali Comuni sarebbero stati coinvolti. Questa prima selezione potrebbe avvenire prima del progetto vero e proprio, in una fase preliminare. In tal modo le aspettative potrebbero essere espresse con maggior

chiarezza e, in un secondo tempo, sarebbe più semplice organizzare il progetto in funzione di obiettivi effettivamente realizzabili

► REGOLARE IL MECCANISMO DI COMPENSAZIONE VANTAGGI-ONERI IN BASE ALLE ESPERIENZE RACCOLTE NELLA PRIMA FASE OPERATIVA.

In molti casi, singole parti di un meccanismo di compensazione sono puramente ipotetiche poiché, al momento di decidere una soluzione comune, l'ammontare dei contributi non è ancora noto. Una soluzione consisterebbe nel limitarsi in un primo tempo a definire i meccanismi o le regole di compensazione e rimandare il calcolo dei contributi a una fase successiva, quando i parametri diventano più chiari. Nel frattempo, i dati di riferimento per stabilire i contributi saranno rilevati nell'ambito di un monitoraggio specifico. Questa soluzione può facilitare i dibattiti in vista di una collaborazione intercomunale – poiché l'unanimità va ricercata solo in merito al funzionamento del meccanismo –, e offre l'opportunità di attendere l'applicazione pratica per verificare la maggiore o minore rilevanza di determinati aspetti così che, in seguito, sia possibile semplificare le regole di base.

6 | ULTERIORI INFORMAZIONI

6.1 | BIBLIOGRAFIA

Dipartimento federale di giustizia e polizia – Ufficio federale per la pianificazione territoriale (1981): Überkommunale Industriezonen. Idee und Möglichkeiten der Realisierung. Berna.

Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE (2007): Nutzen- und Lastenausgleich. Ein Mittel für eine verbesserte interkommunale Zusammenarbeit in der Raumplanung. Documento interno di lavoro. Berna.

Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE (2008): Synthesebericht Nutzen-Lastenausgleichssysteme: Aktennotiz zum Erfahrungsaustausch vom 11. September 2008. Berna.

Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE e Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni DATEC (Gerber A., Michel S.) (2003): Siedlungsbegrenzung für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung: Evaluation Nutzungsplanung aus der Sicht der nachhaltigen Siedlungsentwicklung. Berna.

Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE, Ufficio federale dell'ambiente UFAM, Ufficio federale dell'agricoltura UFAG, Segreteria di Stato dell'economia SECO (edit.) (2013): Nuove vie e alleanze per lo sviluppo sostenibile del territorio. Conoscenze e impulsi maturati dai 44 progetti modello. Berna.

