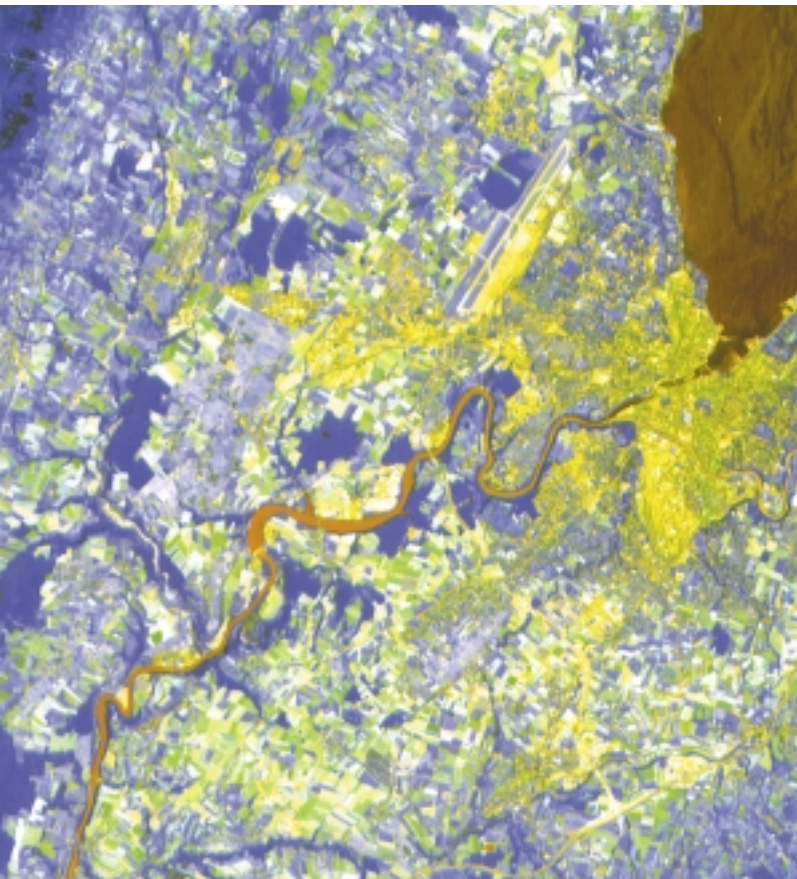


Rapporto del Consiglio federale  
del 19 dicembre 2001



**Politica degli agglomerati  
della Confederazione**



## **Politica degli agglomerati della Confederazione**

**Rapporto del Consiglio federale  
del 19 dicembre 2001**

**Editore**

Ufficio federale dello sviluppo territoriale, ARE  
Segretariato di Stato dell'economia, seco

**Citazione**

Consiglio federale, Politica degli agglomerati della Confederazione (2001)

**Realizzazione grafica**

Desk design, Marietta Kaeser, Hinterkappelen  
Atelier Grünig, Berna

**Foto satellitare**

© CNES 1990/Spot Image/Swiss Federal Office of Topography NPOC

**Distribuzione**

Ufficio federale delle costruzioni e della logistica, Distribuzione pubblicazioni,  
3003 Berna, fax 031 325 50 58 [www.ufcl.admin.ch/pubblicazioni](http://www.ufcl.admin.ch/pubblicazioni),  
n. di ordinazione 812.012 i(d/f).

## Indice

<b>1</b>	<b>Compendio</b>	5	<b>6</b>	<b>Obiettivi e strategie della politica degli agglomerati della Confederazione</b>	32
<b>2</b>	<b>Introduzione</b>	7	6.1	Obiettivi a lungo termine	32
<b>3</b>	<b>Definizione del perimetro</b>	8	6.1.1	Attrattiva economica e qualità della vita	32
3.1	Definizione del perimetro	8	6.1.2	Mantenere una rete policentrica di città e agglomerati	33
3.2	Definizione del perimetro d'intervento	10	6.1.3	Limitare l'espansione territoriale delle zone urbane e strutturare tali regioni d'insediamento	33
<b>4</b>	<b>Problematica</b>	11	6.2	Strategia	34
4.1	Le zone urbane: centri dell'attività economica e sociale	11	6.3	Obiettivi a medio termine (10 anni)	35
4.2	Sviluppo dello spazio urbano	11	<b>7</b>	<b>Posizione della Politica degli agglomerati in rapporto alle altre politiche della Confederazione</b>	38
4.2.1	Espansione delle aree edificate	11	7.1	Politica per gli agglomerati e politica per le regioni rurali	38
4.2.2	Crescente polarizzazione del sistema urbano	11	7.2	Politica degli agglomerati e Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni (NPC)	38
4.2.3	Il processo di suburbanizzazione e le sue conseguenze	12	7.3	Politica degli agglomerati e impegni economici internazionali	39
4.3	Insufficiente considerazione degli agglomerati nel quadro delle politiche federali	15	<b>8</b>	<b>Misure</b>	40
4.3.1	Carenze della politica di ordinamento del territorio	15	8.1	Considerazione delle esigenze dello spazio urbano nel quadro delle attività della Confederazione	40
4.3.2	Carenze della politica dei trasporti	16	8.1.1	Misure di politica d'ordinamento del territorio	40
4.3.3	Carenze della politica ambientale	18	8.1.2	Misure di politica dei trasporti	43
4.3.4	Carenze della politica sociale	18	8.1.3	Misure di politica dell'ambiente	45
4.3.5	Carenze della politica degli stranieri e dell'integrazione	19	8.1.4	Misure di politica sociale	46
4.3.6	Carenze della politica finanziaria	19	8.1.5	Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni (NPC)	48
4.3.7	Carenze della politica dell'alloggio	20	8.1.6	Misure di politica dell'alloggio	49
4.3.8	Carenze della politica culturale	20	8.1.7	Misure di politica culturale	50
4.3.9	Carenze della politica dello sport	21	8.1.8	Misure di politica dello sport	50
4.4	Carenze della collaborazione verticale	21	8.2	Miglioramento della collaborazione verticale tra Comuni/città, Cantoni e Confederazione	51
4.5	Carenze della collaborazione orizzontale	23	8.3	Miglioramento della collaborazione orizzontale all'interno degli agglomerati, tra le città e tra gli agglomerati	53
4.5.1	Collaborazione nelle zone urbane: difficile attuazione di soluzioni efficaci	23	8.4	Integrazione nella rete urbana europea	61
4.5.2	Scarsa cooperazione tra le città e tra gli agglomerati	25	8.5	Informazione, scambio delle esperienze, sensibilizzazione	64
4.6	L'integrazione nelle reti europee come sfida	26	8.6	Riassunto delle misure	66
4.6.1	Reti di cooperazione	26			
4.6.2	Reti d'infrastruttura	26			
<b>5</b>	<b>Contesto internazionale ed europeo</b>	28			
5.1	Esempi dei paesi vicini	28			
5.2	Unione europea: SSSE, Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile, Fondo strutturale, Iniziativa URBAN	30			
5.3	«Metropolitan Governance Principles» dell'OCSE	31			

<b>9</b>	<b>Proseguimento dei lavori</b>	<b>68</b>
<b>10</b>	<b>Ripercussioni a livello di organico e finanziario</b>	<b>69</b>
10.1	Risorse umane	69
10.2	Risorse finanziarie	69
<b>11</b>	<b>Risultati della consultazione: prese di posizione della Conferenza tripartita degli agglomerati e del Consiglio per l'assetto del territorio</b>	<b>70</b>
11.1	Conferenza tripartita degli agglomerati: presa di posizione comune delle delegazioni dei Cantoni, delle città e dei Comuni	70
11.2	Presa di posizione del Consiglio per l'assetto del territorio	70
<b>12</b>	<b>Conclusioni</b>	<b>71</b>
	<b>Allegato 1</b>	
	Definizioni del concetto di «agglomerato»	74
	<b>Allegato 2</b>	
	Elenco delle istanze per la collaborazione verticale nei settori dei trasporti, dell'ambiente e della politica sociale	76
	<b>Allegato 3</b>	
	Prese di posizione	79

## 1 Compendio

Tanto le piccole come le grandi zone urbane della Svizzera rivestono una particolare importanza quali motori della vita economica del Paese e spazio di vita per quasi i due terzi della popolazione. Nonostante la loro dinamica, tuttavia, queste zone sono messe a confronto con una serie di sfide specifiche (estensione dell'urbanizzazione, crescente polarizzazione, suburbanizzazione, sfide istituzionali) che potrebbero influire negativamente sullo sviluppo sostenibile della Svizzera.

Per l'esecuzione dell'articolo 50 della Costituzione federale nonché per l'attuazione degli obiettivi delle Linee guida per l'ordinamento del territorio svizzero e della nuova politica regionale del 1996 è previsto un impegno della Confederazione a favore dell'intero spazio urbano. Tuttavia, quest'impegno è concepito a titolo sussidiario all'impegno necessario e prioritario di Cantoni e Comuni.

L'impegno della Confederazione a favore dello spazio urbano non costituisce del resto in nessun modo uno spostamento di priorità e mezzi della Confederazione dalle regioni rurali e di montagna alle città e agli agglomerati. Al contrario: si intende così completare l'attuale politica in materia di ordinamento del territorio.

Il presente rapporto si occupa in modo approfondito della problematica urbana basandosi su una moltitudine di studi e lavori svolti negli ultimi anni. Esso definisce gli obiettivi e una strategia per l'azione della Confederazione, propone una serie di misure concrete per le differenti politiche federali interessate e segnala i provvedimenti in corso.

L'impegno della Confederazione a favore dello spazio urbano mira a:

1. contribuire allo sviluppo sostenibile dello spazio urbano svizzero;
2. assicurare l'attrattiva economica delle zone urbane e garantire ai loro abitanti un'elevata qualità della vita;
3. mantenere l'esistente rete policentrica di piccole, medie e grandi città e agglomerati;
4. contribuire a limitare l'espansione territoriale degli agglomerati, promuovere lo sviluppo centripeto degli insediamenti e strutturare le zone urbane.

Per raggiungere tali obiettivi la Confederazione intende:

- provvedere affinché le città e gli agglomerati siano presi in considerazione nelle attività della Confederazione;
- assicurare la coerenza dei progetti a favore dello spazio urbano nel quadro delle differenti politiche settoriali;
- sostenere i Cantoni e i Comuni nelle loro attività proprie a favore delle zone urbane.

La strategia per una politica degli agglomerati della Confederazione comprende cinque assi d'intervento:

1. le politiche settoriali della Confederazione considerano maggiormente le particolari necessità dello spazio urbano e vengono meglio coordinate. A questo proposito rivestono particolare rilievo le seguenti politiche settoriali: assetto del territorio (pianificazione del territorio e politica regionale), trasporti, ambiente, politica sociale, finanze, alloggio, integrazione degli stranieri, cultura e sport;
2. la collaborazione tra la Confederazione, i Cantoni e le città/i Comuni viene migliorata;
3. la Confederazione istituisce incentivi per una migliore collaborazione all'interno degli agglomerati, tra le città e tra gli agglomerati;
4. la rete svizzera delle città e degli agglomerati viene integrata nella rete urbana europea;
5. informazione, incoraggiamento dello scambio d'esperienze nonché sensibilizzazione della popolazione e delle cerchie politiche in merito alla realtà urbana della Svizzera.

Qui di seguito vengono menzionate le principali misure proposte, di cui alcune sono già in corso.

### 1. Orientamento delle politiche settoriali.

- Un «sistema d'osservazione del territorio dello spazio urbano svizzero» dovrà fornire le informazioni relative all'evoluzione e ai problemi dello spazio urbano necessarie all'elaborazione delle pertinenti strategie politiche.
- La «Rete per la politica degli agglomerati», istituita all'inizio del 2001, assicura il coordinamento a livello tecnico tra le diverse attività settoriali della Confederazione.
- La Confederazione rafforzerà il proprio impegno in relazione ai trasporti negli agglomerati (trasporti pubblici e privati, traffico lento). Essa si impegnerà per una ge-

stione dei trasporti più coerente, subordinando il proprio impegno all'esistenza di istituzioni e pianificazioni che assicurino una gestione e un finanziamento coordinati dei trasporti e dell'urbanizzazione all'interno di un agglomerato.

- Attualmente sono in corso lavori parlamentari per un sistema di prestazioni complementari per famiglie nonché per una soluzione federale degli assegni per i figli. Queste misure potrebbero contribuire a sgravare le città dall'onere dell'aiuto sociale.
- La Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni darà un sostanziale contributo alla soluzione dei problemi delle zone urbane.
- La nuova legge federale sulla promozione dell'abitazione a prezzo moderato, la futura legge sulla promozione della cultura e l'attuazione della concezione per una politica dello sport sono anch'esse importanti per le regioni urbane.

#### 2. La collaborazione verticale:

- La partecipazione della Confederazione alla Conferenza tripartita degli agglomerati istituita il 20 febbraio 2001 assicura il coordinamento tra i provvedimenti della Confederazione e quelli cantonali e comunali.
- In sede d'elaborazione della politica federale in settori rilevanti per le zone urbane, gli Uffici federali competenti provvederanno ad associare i Comuni e le Città.

#### 3. La collaborazione orizzontale:

- La Confederazione concede un sostegno tecnico e finanziario a progetti modello innovativi aventi come oggetto la collaborazione all'interno degli agglomerati, tra le città e tra gli agglomerati o l'evoluzione centripeta degli insediamenti. In tal modo si intendono rafforzare le regioni dinamiche nei loro sforzi e incoraggiare altre regioni a seguirne l'esempio.
- Il «Programma d'agglomerato», uno strumento della pianificazione del territorio, dovrà favorire una pianificazione coerente dello sviluppo territoriale e dei trasporti all'interno dell'agglomerato.

#### 4. Integrazione nella rete urbana europea:

- La partecipazione svizzera a INTERREG III offre l'opportunità di attuare progetti di cooperazione transfrontaliera e interregionale di grande interesse anche per le città e gli agglomerati.

- La prosecuzione dei lavori per il collegamento della Svizzera con le reti ferroviarie ad alta velocità tedesche, italiane e francesi garantisce una buona integrazione delle metropoli svizzere nella rete europea dei trasporti.

#### 5. Informazione, scambio d'esperienze e sensibilizzazione:

- La creazione di un portale internet, l'organizzazione di seminari, workshop e mostre costituiranno una piattaforma per lo scambio d'esperienze tra i partner della politica degli agglomerati.

Numerose misure sono già in corso e verranno proseguite. Altre misure possono essere avviate rapidamente (osservazione del territorio, piattaforma per lo scambio d'esperienze, misure transitorie per il finanziamento dei trasporti negli agglomerati). Altri provvedimenti richiedono invece un approfondimento o un esame da parte del Parlamento (per es. il programma d'agglomerato, nuova fonte di finanziamento per i trasporti negli agglomerati). Tutti i lavori necessari saranno eseguiti dagli Uffici federali competenti d'intesa con i Cantoni, le città e i Comuni.

Una valutazione complessiva dell'impegno della Confederazione a favore dello spazio urbano verrà effettuata tra dieci anni. Nel 2006 sarà presentato un rapporto intermedio.



## 2 Introduzione

Dal 1996, con le Linee guida per l'ordinamento del territorio svizzero e con il messaggio relativo al riorientamento della politica regionale, è stata messa in evidenza l'importanza delle città e degli agglomerati per lo sviluppo sociale ed economico della Svizzera. Da un lato, oggigiorno i due terzi della popolazione svizzera vivono in queste regioni. D'altro canto, la globalizzazione e la terziarizzazione dell'economia comportano una concentrazione delle attività ad elevato valore aggiunto negli spazi urbani. Ciò ne alimenta lo sviluppo, facendoli assurgere a motori della vita economica svizzera.

Nel Rapporto sui centri urbani del 1999 il Consiglio federale ha riconosciuto che gli spazi urbani si trovano confrontati con una serie di problemi particolari che deteriorano la situazione della popolazione e dell'economia nei centri urbani, nei Comuni dell'agglomerato e, in una certa misura, nell'intero Paese.

In questo rapporto il Consiglio federale ha altresì costatato che gli enti locali non sono in grado di risolvere da soli questi problemi e che quindi occorre un impegno comune di città e Comuni, dei Cantoni e della Confederazione. Alle città e ai Comuni compete la responsabilità di una propria mobilitazione. Essendo i Comuni istituzioni di diritto cantonale, i Cantoni assumono un ruolo fondamentale nella ricerca di soluzioni per i problemi delle zone urbane. Tuttavia, anche la Confederazione deve assumere una parte di responsabilità: le città e gli agglomerati rivestono una grande importanza per lo sviluppo economico e sociale del Paese. Inoltre, le politiche settoriali della Confederazione esplicano il loro effetto anche sullo spazio urbano. D'altronde, questa responsabilità è riconosciuta nell'articolo 50 della Costituzione, che stabilisce che la Confederazione, nell'ambito del suo agire, prende in considerazione la particolare situazione delle città e degli agglomerati.

Il 7 giugno 1999, il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) e il Dipartimento federale dell'economia (DFE) di esaminare le possibili opzioni d'intervento della Confederazione e di sottoporli entro la fine del 2001 proposte per provvedimenti.

Il presente rapporto, allestito nel quadro di tale mandato, propone una serie di misure per una politica degli agglomerati della Confederazione. Esso illustra la problematica urbana sulla scorta di numerosi studi e ricerche pubblicati negli scorsi anni, stabilisce gli obiettivi e una strategia per l'agire della Confederazione, propone una serie di misure concrete per le politiche federali interessate e segnala le misure già in atto.

Questo rapporto è stato elaborato in stretta collaborazione tra tutti i partner interessati dell'Amministrazione federale, dei Cantoni, delle città e dei Comuni. Sono stati chiamati a partecipare ai lavori anche il Consiglio per l'assetto del territorio e la Conferenza tripartita degli agglomerati (CTA) istituita il 20 febbraio 2001. Quest'ultima fungerà da piattaforma per il promovimento della collaborazione tra la Confederazione, i Cantoni, le città e i Comuni per le questioni concernenti le zone urbane.

Le misure proposte considerano importanti progetti in corso o ultimati che presentano una relazione con la problematica in oggetto. Si tratta in particolare del progetto di una nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni (Nuova perequazione finanziaria, NPC), delle raccomandazioni del Gruppo d'esperti «finanziamento dei trasporti negli agglomerati» (Commissione Bieri), dei lavori parlamentari in corso nell'ambito della politica sociale nonché delle conclusioni della Comunità di lavoro Cantoni-città-agglomerati (CL-CCA).

Anche le Commissioni dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati attribuiscono una grande importanza alla problematica dello spazio urbano. Il Rapporto sui centri urbani del gennaio 1999 è stato, in effetti, elaborato come risposta a un postulato della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale del 6 gennaio 1997. Entrambe le Commissioni attendono attualmente le risultanze delle analisi dell'amministrazione federale per stabilire il futuro orientamento del proprio lavoro. Pertanto, il Consiglio federale trasmetterà loro e alla Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia (CAPTE) le sue conclusioni e proposte per una politica della Confederazione in materia d'agglomerati.

### 3 Definizione del perimetro

In rapporto ai problemi delle regioni urbane e delle relative misure, sia in Svizzera sia nei Paesi limitrofi vengono utilizzati un gran numero di definizioni e concetti differenti. Per questo motivo il territorio al quale si riferiscono le considerazioni e il previsto pacchetto di misure di questo rapporto va definito con maggiore precisione specificando parimenti la terminologia impiegata. L'allegato 1 contiene una sintetica rassegna delle diverse definizioni in uso nei Paesi confinanti.

#### 3.1 Definizione del perimetro di osservazione e d'indagine

La presentazione e l'identificazione dei problemi dello spazio urbano si riferiscono a:

- la definizione delle zone (aree, regioni) urbane della Svizzera dell'Ufficio federale di statistica (UST) adottata per il censimento del 1990<sup>1</sup>;
- il concetto di sistema urbano integrato di città e agglomerati utilizzato nelle Linee guida per l'ordinamento del territorio svizzero.

La definizione delle zone (aree, regioni) urbane dell'UST, aggiornata a scadenza decennale in occasione del censimento federale, distingue tra:

- Città isolate, ossia Comuni con più di 10 000 abitanti. Ne esistono nove: Rütli (ZH), Langenthal, Einsiedeln, Svitto, Uzwil, Davos, Wohlen (AG), Martigny, Delémont.
- Agglomerati costituiti da Comuni/centri urbani (Comuni nucleo, Comuni centrali) e Comuni d'agglomerato. In questa categoria rientrano 48.
- Località gli agglomerati transfrontalieri (o transnazionali) di Ginevra, Basilea, Chiasso–Mendrisio, Kreuzlingen, Sciaffusa e Vaduz–Buchs.
- Le aree metropolitane, sistemi di agglomerati con strette relazioni funzionali e che spesso presentano anche un legame di continuità territoriale. In Svizzera ne esistono cinque: Zurigo, Berna, Basilea, Ginevra–Losanna e il Ticino.

---

#### Definizione di agglomerato secondo l'UST

Gli agglomerati sono insiemi di Comuni di almeno 20 000 abitanti. Questi insiemi comprendono una zona centrale costituita da un Comune nucleo (Comune centrale) o da una città nucleo (centro urbano) ed eventualmente da altri Comuni che adempiono almeno le seguenti condizioni: contano ciascuno almeno 2000 posti di lavoro e almeno 85 persone che lavorano nel territorio del Comune su cento persone occupate; inoltre, questi Comuni devono inviare al lavoro nel Comune centrale almeno 1/6 delle persone occupate o formare con esso una zona edificata continua oppure ancora avere un confine in comune.

Un Comune non facente parte della zona centrale è attribuito a un agglomerato se almeno 1/6 delle persone occupate lavora nella zona centrale e se sono adempiuti almeno tre dei seguenti cinque criteri:

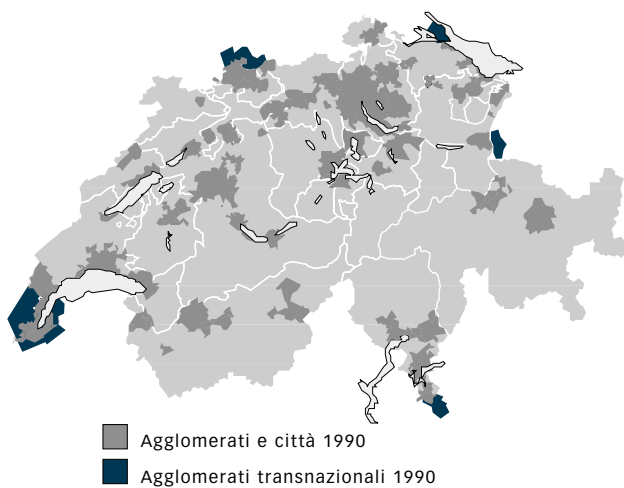
- continuità della zona edificata con il Comune nucleo. Gli spazi non edificati non devono superare una distanza di 200 metri;
  - la densità combinata abitanti-posti di lavoro per ettaro di superficie edificata supera i 10 abitanti per ettaro;
  - l'incremento demografico nel decennio precedente supera di 10 punti percentuali la media svizzera;
  - almeno 1/3 delle persone occupate residenti lavora nella zona centrale;
  - la quota di persone occupate attive nel settore primario non deve superare il doppio della quota complessiva svizzera.
- 

A queste diverse definizioni, le Linee guida per l'ordinamento del territorio svizzero aggiungono quella di sistema urbano integrato, ossia una rete di città e di agglomerati. Questo concetto esprime la struttura urbana della Svizzera, costituita da un sistema articolato gerarchicamente che si completa a livello funzionale di città e agglomerati di dimensioni grandi, medie e piccole in cui dominano segnatamente i grandi agglomerati di Basilea, Ginevra e soprattutto Zurigo.

Questa definizione di uno spazio urbano formato in Svizzera da una rete di zone urbane (città isolate, agglomerati, agglomerati transfrontalieri, aree metropolitane) funge nella presente pubblicazione da riferimento concettuale. In questo senso sarebbe più opportuno parlare di «politica dello spazio urbano» anziché di «politica degli agglomerati». Nondimeno, restiamo fedeli al secondo termine che si è imposto nella lingua corrente.

<sup>1</sup> Schuler M., Die Raumgliederungen der Schweiz/Les niveaux géographiques de la Suisse, UST, Berna, 1997.

### Agglomerati e città



Fonte: Ufficio federale di statistica: 1994: Les niveaux géographiques de la Suisse, Berna

### Sistema urbano integrato (rete di città)



Base dei dati: Ufficio federale di statistica: censimento della popolazione 1990 nonché statistica dell'industria alberghiera e paraalberghiera, Berna

### **3.2 Definizione del perimetro d'intervento**

La definizione statistica esposta innanzi offre un quadro di riferimento idoneo per l'osservazione e l'indagine. Essa va però applicata in modo differenziato e con flessibilità quando si tratta di misure concrete della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni per lo spazio urbano. In effetti, non è possibile definire un unico perimetro d'intervento valido per tutte le misure proposte.

Al contrario: per ogni problematica e ogni misura andrà definito un diverso perimetro d'intervento. I problemi dell'ambito sociale, per esempio, concernono prevalentemente i centri urbani e determinati Comuni d'agglomerato che presentano le stesse caratteristiche sociali e demografiche. I trasporti negli agglomerati, la protezione dell'ambiente, la pianificazione del territorio riguardano per contro piuttosto uno o più centri urbani e una più ampia parte dei Comuni d'agglomerato; il perimetro d'intervento dipende quindi dalla particolare situazione di ciascun agglomerato e dalla disponibilità alla collaborazione dei partner locali.

Riassumendo, risulta quindi che l'osservazione e l'analisi dello spazio urbano in Svizzera si basano sulla definizione statistica dell'UST e sul concetto di sistema urbano integrato delle Linee guida per l'ordinamento del territorio svizzero. Per contro, per le attività della Confederazione occorre scegliere perimetri differenziati all'interno di tale spazio urbano in funzione dei problemi affrontati e delle specifiche condizioni locali.

## 4 Problematica

### 4.1 Le zone urbane: centri dell'attività economica e sociale

Le zone urbane sono il motore dell'attività economica della Svizzera. A titolo d'esempio, dal 1995 al 1999 il PIL per abitante dell'agglomerato di Zurigo (Cantone di Zurigo) è aumentato annualmente del 2 per cento in media, mentre l'incremento medio per tutta la Svizzera nello stesso periodo è stato dell'1.1 per cento soltanto<sup>2</sup>. Nel 1990, il 76% della popolazione occupata lavorava nella regione urbana della Svizzera.

In virtù della loro dinamica economica, le zone urbane esercitano una grande attrazione sulla popolazione. Nel 1990, il 69% della popolazione Svizzera viveva nelle zone urbane.

È indubbio che anche in futuro il processo di concentrazione dell'economia e della popolazione non subirà grandi cambiamenti. Infatti, la localizzazione in una città o nelle sue vicinanze presenta considerevoli vantaggi: a un'impresa la vicinanza di potenziali clienti e fornitori, migliori possibilità di reclutamento di personale altamente qualificato nonché buoni collegamenti viari interregionali e internazionali; a un'economia domestica privata un'ampia e attraente scelta di posti di lavoro, numerose opportunità d'acquisto e di formazione, una ricca offerta culturale e di svago nonché buoni collegamenti con i mezzi di trasporto pubblici. Per questo motivo, tra il 1980 e il 1990, nelle zone urbane la popolazione e i posti di lavoro hanno conosciuto un incremento di quasi il 10%.

Le città e gli agglomerati presentano quindi numerosi vantaggi nella competizione tra piazze sia come piazze economiche sia come luoghi di residenza. L'utilità e i vantaggi di centro sono già stati evidenziati sinteticamente nel Rapporto sui centri urbani.

Il mandato che sta alla base del presente rapporto esige proposte concrete per una maggiore considerazione delle città e degli agglomerati nelle attività della Confederazione. I capitoli seguenti si concentrano pertanto sulle sfide

specifiche delle zone urbane. Accanto a quest'analisi non vanno tuttavia dimenticate le opportunità che le regioni urbane hanno in virtù della loro attrattiva.

### 4.2. Sviluppo dello spazio urbano

#### 4.2.1 **Espansione delle aree edificate**<sup>3</sup>

Gli insediamenti si estendono sempre più sul territorio. Dall'analisi dei dati della statistica della superficie risulta che la superficie d'insediamento a metà degli anni novanta era aumentata del 13% rispetto all'inizio degli anni ottanta. L'espansione territoriale della superficie d'insediamento comporta tutta una serie di problemi quali gli elevati costi d'infrastruttura, gli influssi negativi sulla qualità urbana (densità, molteplicità sociale e funzionale), la pressione sul paesaggio e l'inquinamento dell'ambiente. Si sta tuttavia delineando una certa tendenza all'addensamento dell'edificazione e a un'evoluzione centripeta degli insediamenti.

#### 4.2.2 **Crescente polarizzazione del sistema urbano**<sup>4</sup>

Il paesaggio urbano della Svizzera è costituito da una rete articolata gerarchicamente di città e agglomerati. Essa è caratterizzata, per quanto concerne il ruolo e la posizione gerarchica delle diverse zone urbane come poli d'insediamento e di lavoro, da un'elevata costanza.

Nel contesto di un'economia sempre più orientata verso il terziario, in cui le attività economiche si concentrano nelle conurbazioni, tale struttura è sempre più messa in questione. La formazione di cinque aree metropolitane esprime una progressiva polarizzazione del sistema policentrico delle città svizzere. In effetti, negli scorsi due decenni, si è potuto osservare una maggiore concentrazione dei posti di lavoro nelle aree metropolitane di Zurigo, Ginevra-Losanna e Basilea.

<sup>3</sup> Vedi in merito:

Kuster J., Meier H.-R., *Siedlungsraum Schweiz – Struktur und räumliche Entwicklung*, ARE, DA-TEC, luglio 2000.

Güller P., Breu Th., *Städte mit Zukunft, ein Gemeinschaftswerk*, PNR Città e trasporti, Sintesi generale, vdf Verlag, Zurigo, 1996.

<sup>4</sup> Per maggiori dettagli vedi:

Kuster J., Meier H.-R., *Siedlungsraum Schweiz – Struktur und räumliche Entwicklung*, ARE, DA-TEC, luglio 2000

Rossi A., *Concurrence territoriale et réseaux urbains: l'armature urbaine de la Suisse en transition*, vdf Verlag, Zurigo, 1995

Muggli Ch., Schulz H.-R., *Grossstädte und Städtehierarchie in der Schweiz*, PNR Città e trasporti, Rapporto 21, 1992.

<sup>2</sup> BAK, International Benchmark-report 2000, Basilea, 2000.

All'interno di queste aree metropolitane diverse città e agglomerati minori vengono sempre più fagocitati all'interno dell'immediata sfera d'influenza di un grande agglomerato vicino, il che si manifesta nell'aumento dei flussi pendolari dai primi ai secondi (per esempio da Burgdorf e Thun a Berna). Per contro, le piccole e medie città che si trovano al di fuori delle aree metropolitane (per esempio nel Giura, nel Vallese o in certe regioni della Svizzera orientale) approfittano solo marginalmente degli impulsi dei grandi centri economici d'importanza internazionale.

#### 4.2.3 Il processo di suburbanizzazione e le sue conseguenze<sup>5</sup>

L'attuale struttura degli agglomerati è il risultato del processo di suburbanizzazione e di periurbanizzazione. Tale processo è caratterizzato dall'espansione territoriale degli agglomerati e dalla differenziazione funzionale e sociale

La **differenziazione funzionale**, la prima caratteristica del processo di suburbanizzazione, si manifesta nella separazione spaziale delle funzioni lavoro, abitare e tempo libero. Il lavoro tende a concentrarsi nei centri urbani mentre i Comuni dell'agglomerato assumono sempre più funzione di luoghi di residenza (Comuni dormitorio). Nel 1995, il 56% dei posti di lavoro di tutti gli agglomerati erano concentrati nei centri urbani, mentre la quota della popolazione residente era solo del 41%.

Dall'inizio degli anni 1980, tuttavia, i centri urbani hanno accusato una perdita di posti di lavoro a vantaggio dei Comuni d'agglomerato sempre più distanti dal centro (il cosiddetto fenomeno delle «edge-cities»). Tra il 1975 e il 1995, la quota di posti di lavoro nei centri urbani è diminuita, in rapporto al totale dei posti di lavoro negli agglomerati elvetici, dal 64% al 56%. Quest'evoluzione è da imputare principalmente all'offerta di spazio assai limitata e costosa nei centri, ma è stata alimentata anche dal miglioramento dei collegamenti di trasporto.

Con l'espansione degli agglomerati sono aumentati anche i flussi di pendolari. Tra il 1980 e il 1990, nei cinque maggiori agglomerati il tasso di occupati che lavorano fuori dal proprio Comune di residenza è passato dal 43% a oltre il 50%.

Poiché la distanza e la dispersione dei luoghi di residenza rendono più difficoltosa la gestione dei trasporti pubblici, la metà dei pendolari ricorre tuttora, per i propri spostamenti quotidiani tra la casa e il lavoro, all'automobile. Ancora più difficile si presenta l'organizzazione dei trasporti pubblici negli agglomerati transfrontalieri, dove al problema dell'edificazione dispersiva si aggiunge la difficoltà della collaborazione con gli interlocutori stranieri.

L'elevata crescita del numero di posti di lavoro negli agglomerati comporta un tendenziale affievolimento dell'orientamento dominante dei flussi pendolari verso il centro urbano, mentre aumentano i flussi pendolari tangenziali.

La suburbanizzazione, l'aumento del traffico e la costruzione di nuove infrastrutture di trasporto si rafforzano vicendevolmente. La qualità dell'offerta di trasporti consente alle persone attive di abitare in Comuni sempre più distanti senza dover rinunciare al lavoro in città o dover affrontare una durata del tragitto scoraggiante. L'estensione degli agglomerati causa pertanto un elevato volume di traffico che rende necessario un potenziamento dell'infrastruttura, dando così la stura a un'evoluzione che genera a sua volta nuovi impulsi per un'ulteriore espansione degli agglomerati.

L'aumento del traffico all'interno degli agglomerati è all'origine, oltre che di una pressione sul paesaggio con i conseguenti problemi di gestione e di finanziamento<sup>6</sup>, anche di una pressione sull'ambiente. Il traffico motorizzato privato (TMP) permane tuttora in larga misura dominante nel traffico pendolare. Per questo motivo, i problemi del rumore e dell'inquinamento dell'aria costituiscono i principali problemi ambientali con cui si trovano confrontati gli abitanti degli agglomerati. Particolarmente colpiti sono i centri urbani e i Comuni d'agglomerato ubicati lungo i principali assi di transito e in prossimità degli aeroporti.

<sup>5</sup> Vedi in merito: Kuster J., Meier H.-R., *Siedlungsraum Schweiz – Struktur und räumliche Entwicklung*, ARE, DATEC, luglio 2000.

Güller P., Breu Th., *Städte mit Zukunft, ein Gemeinschaftswerk*, PNR Città e trasporti, Sintesi generale, vdf Verlag, Zurigo 1996  
*Rapporto sui centri urbani* del Consiglio federale, 7 giugno 1999.

<sup>6</sup> Vedi anche il Rapporto del Gruppo d'esperti Bieri sui trasporti negli agglomerati del 1° maggio 2001.

Il traffico è la principale causa di emissioni di ossidi d'azoto (NOx), il cui valore limite medio annuo continua ad essere superato lungo le strade e nelle città. Per contro, la situazione è migliorata negli agglomerati lontani dai grandi assi di transito. Per quanto concerne l'ozono, la principale componente dello smog estivo, l'inquinamento nelle zone urbane permane stabile o è in aumento, mentre nelle regioni rurali si registra una tendenziale diminuzione.

Così come il miglioramento dell'offerta di trasporto, anche il peggioramento della qualità dell'ambiente nei centri degli agglomerati favorisce la tendenza alla suburbanizzazione.

La **differenziazione o disaggregazione sociale** (città caratterizzate dalla presenza superiore alla media di anziani, poveri, persone sole, famiglie monoparentali, tossicodipendenti, persone in formazione, disoccupati, persone che hanno esaurito il diritto alle indennità giornaliere, stranieri e disadattati)<sup>7</sup> o la segregazione è la seconda caratteristica che emerge in relazione con il processo di suburbanizzazione. Le giovani famiglie con un reddito medio o elevato preferiscono nella grande maggioranza abitare nei Comuni di cintura degli agglomerati. In queste zone trovano un'offerta d'alloggi che corrisponde meglio alle loro esigenze (appartamenti più spaziosi e maggiore offerta di alloggi a un prezzo abbordabile) e dove la qualità residenziale è maggiore (spazi verdi, qualità dell'ambiente). Inoltre, grazie alla crescente mobilità, possono usufruire dell'infrastruttura culturale e del tempo libero del centro senza dover partecipare al suo finanziamento.

Nei centri urbani si concentrano così i gruppi sociali più deboli (poveri, anziani, stranieri, persone in formazione). Benché nei centri urbani le condizioni d'alloggio siano peggiori, essi offrono, specialmente nei centri maggiori, condizioni d'anonimato maggiori e numerose e diversificate prestazioni sociali alle persone in condizioni difficili. La quota di persone sole, anziane e straniere è quasi ovunque maggiore nei centri urbani che nel resto dell'agglomerato, indipendentemente dalla dimensione dell'agglomerato.

I centri urbani degli agglomerati diventano così luoghi di cristallizzazione dei problemi sociali (povertà, droghe, integrazione degli stranieri...). Laddove si creano quartieri poveri con sintomi di degrado e in assenza di investimenti e opere di ristrutturazione questa situazione si ripercuote anche sulla qualità dell'alloggio.

Nondimeno, la realtà della differenziazione sociale va relativizzata: da un lato, esistono in parte grandi diversità tra i Comuni d'agglomerato che possono presentare, a dipendenza della loro posizione geografica e della loro politica di pianificazione del territorio, situazioni simili a quelle dei centri. D'altro lato, anche all'interno dei centri urbani, in seguito alle politiche miranti a promuovere gli alloggi nelle città e talvolta come conseguenza di ristrutturazioni lussuose di vecchi quartieri («gentrification») possono verificarsi fenomeni accentuati di differenziazione sociale. Infine, anche nello spazio ridotto dei quartieri, si possono oggi constatare fenomeni di differenziazione secondo la nazionalità, l'età e gli strati sociali in funzione dell'esposizione degli alloggi al rumore e agli inquinanti atmosferici.

Poiché i centri urbani e i Comuni di centro assumono particolari funzioni all'interno degli agglomerati, il processo di suburbanizzazione con le sue caratteristiche conseguenze della disaggregazione sociale e della differenziazione funzionale, si ripercuote anche sulla loro situazione finanziaria.

Il fabbisogno finanziario di una città è determinato dalle svariate prestazioni che essa offre agli abitanti dell'intero agglomerato nei settori della cultura, dello sport, della formazione, della salute, dei trasporti e della sicurezza, nonché dai costi di infrastruttura e gestione collegati ai posti di lavoro. Se non viene rispettato il principio dell'equivalenza fiscale, ossia se la cerchia di coloro che pagano per una prestazione non corrisponde a quella dei beneficiari, l'erogazione di tali prestazioni causa alla città oneri di centro. Questi oneri di centro vengono solo in parte compensati dai vantaggi di centro (vantaggi d'immagine, accesso facilitato alle infrastrutture o potere decisionale). Occorre tuttavia sottolineare che le infrastrutture legate alle prestazioni di centro offrono molteplici vantaggi (immagine, competenza decisionale, accessibilità) che non vanno trascurati in sede d'apprezzamento globale.

<sup>7</sup> In tedesco, le cosiddette «A-Stadt».

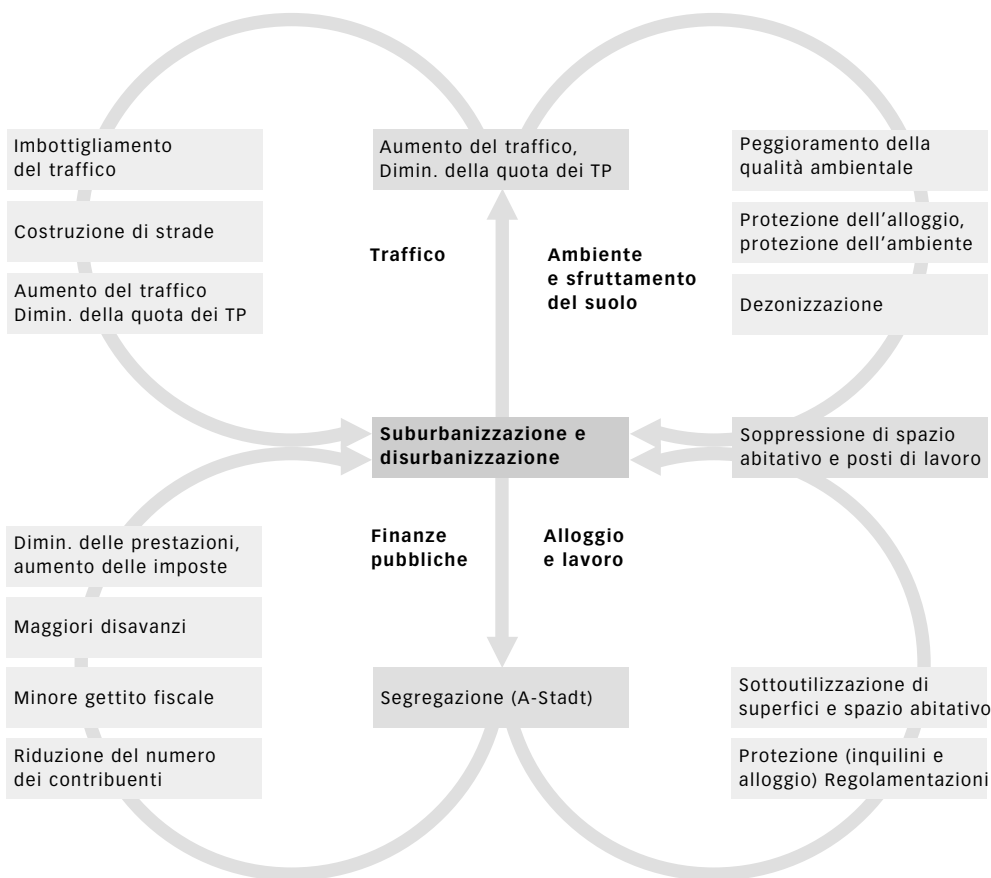
Il fabbisogno finanziario dei centri dipende anche dagli sforzi messi in atto per risolvere e finanziare i numerosi problemi sociali che risultano dalla struttura della popolazione.

In tempi di alta congiuntura tale fabbisogno può essere coperto mediante i proventi dell'imposizione delle imprese domiciliate in prevalenza nelle aree centrali. Questi proventi compensano le entrate relativamente modeste dell'imposizione sul reddito in seguito alla struttura sociale e demografica dei Comuni nucleo. Tuttavia, quest'equilibrio necessita di un'economia sana. Se tale equilibrio

viene perturbato, la situazione finanziaria del centro urbano di un agglomerato può contribuire a sua volta al processo di suburbanizzazione. Se il disavanzo che grava sulle casse del centro urbano è così elevato da determinare una riduzione dell'offerta di prestazioni o addirittura un aumento delle imposte le economie domestiche più favorite, che ne sono più toccate, sono spinte all'esodo.

Nel quadro del Programma Nazionale di ricerca «Città e trasporti», R.-L. Frey<sup>8</sup> ha così riassunto il processo di suburbanizzazione:

**Suburbanizzazione e disurbanizzazione**



<sup>8</sup> Güller P., Breu Th., *Städte mit NFP Stadt und Verkehr, Gesamt-Zukunft, ein Gemeinschaftswerk*, synthese, vdf Verlag, Zürich, 1996.



### 4.3 Insufficiente considerazione degli agglomerati nel quadro delle politiche federali

La Confederazione dispone di competenze in numerosi settori e mette a disposizione mezzi finanziari talvolta cospicui che influenzano fortemente lo sviluppo territoriale delle zone urbane fin qui descritto.

Inoltre, in virtù dell'art. 50 della Costituzione federale<sup>9</sup> la Confederazione è tenuta in futuro a tenere conto delle conseguenze delle sue attività per i Comuni e a prendere in considerazione la particolare situazione delle città e degli agglomerati.

Siccome però è solo da poco che si è iniziato a riconoscere la realtà urbana della Svizzera, le esigenze specifiche dello spazio urbano nonché la relativa determinazione degli obiettivi nelle Linee guida per l'ordinamento del territorio svizzero e nel messaggio sul riorientamento della politica regionale sono state finora scarsamente recepite nei diversi settori della politica federale (vedi capitolo 6).

Sulla scorta del Rapporto sui centri urbani e delle risultanze di un'indagine effettuata tra le città per determinare le principali sfide con cui sono confrontate<sup>10</sup>, sono state individuate otto politiche settoriali considerate prioritarie: la politica di ordinamento del territorio, la politica dei trasporti e la politica dell'ambiente (che sono indissociabili) nonché la politica sociale, la politica finanziaria, la politica dell'alloggio, la politica culturale e la politica dello sport.

Nel presente rapporto, la politica degli stranieri e dell'integrazione viene trattata soltanto in modo accennato. Tale settore è oggetto dei lavori della Conferenza tripartita

<sup>9</sup> Art. 50 Cost.

<sup>1</sup> L'autonomia comunale è garantita nella misura prevista dal diritto cantonale.

<sup>2</sup> Nell'ambito del suo agire, la Confederazione tiene conto delle possibili conseguenze per i Comuni.

<sup>3</sup> La Confederazione prende in considerazione la particolare situazione delle città, degli agglomerati e delle regioni di montagna.

<sup>10</sup> Unione delle città svizzere, Die Stadt morgen – *Demain les villes*, Berna, 1997.

degli agglomerati alla quale partecipa anche la Confederazione. Le conclusioni di questi lavori saranno anch'esse prese in considerazione nel quadro della politica degli agglomerati della Confederazione.

I settori summenzionati sono stati riconosciuti come prioritari per la presente analisi. Ciò non toglie che, a dipendenza dell'evoluzione della situazione nelle città e negli agglomerati, in futuro potranno essere considerate nella politica degli agglomerati anche altre politiche settoriali.

#### 4.3.1 Carenze della politica di ordinamento del territorio

La politica di ordinamento del territorio comprende i seguenti settori:

- in senso stretto, l'assetto del territorio e la politica regionale;
- in senso lato, tutte le politiche settoriali con incidenza sul territorio e segnatamente il coordinamento di tali politiche.

Nella sua dimensione urbana l'attuale politica di ordinamento del territorio presenta determinati deficit.

*Il riorientamento della politica regionale dev'essere ancora reso concreto per le zone urbane*

Nel corso del primo periodo di attuazione (1974–1996), la politica regionale è stata orientata verso le regioni periferiche e di montagna. Essa perseguiva in primis l'obiettivo della redistribuzione delle risorse.

Dal 1996, l'indirizzo strategico della nuova politica regionale consiste nel rafforzamento della concorrenzialità delle città e nel promovimento dello sviluppo sostenibile delle regioni tenendo conto dei loro potenziali e delle esigenze specifiche.

L'intento allora espresso di considerare, nel quadro della politica regionale, anche le zone urbane, non è ancora stato posto in atto e va ora concretato.

*Per lo sviluppo dello spazio urbano mancano strategie concrete*

Nelle Linee guida per l'ordinamento del territorio svizzero del 1996 è tra l'altro stabilita la strategia generale per la sistemazione delle zone urbane. Tale strategia si inserisce nell'obiettivo globale di uno sviluppo sostenibile

dello spazio vitale della Svizzera (cfr. il capitolo 6 per altri dettagli).

Sulla scorta delle Linee guida per l'ordinamento del territorio svizzero, la Confederazione necessita di obiettivi e strategie possibilmente concreti per lo sviluppo degli insediamenti in Svizzera, in base ai quali orientare le diverse politiche settoriali. Inoltre, questi obiettivi e queste strategie devono consentire alla Confederazione di considerare le relazioni trasversali e le interdipendenze tra i diversi problemi e campi d'intervento e di provvedere alla coerenza delle diverse misure settoriali.

#### *Insufficiente coordinamento delle attività della Confederazione che incidono sullo spazio urbano*

Un impegno coerente del Consiglio federale e degli Uffici federali competenti a favore dello spazio urbano richiede strategie concrete. Esso esige però anche un efficace coordinamento in seno all'amministrazione federale delle attività settoriali importanti per le città e gli agglomerati. Ciò per vari motivi:

- le politiche settoriali rilevanti per l'attuale problematica urbana (trasporti, ambiente, pianificazione del territorio, finanze, politica sociale, integrazione degli stranieri, alloggio, cultura, sport) sono numerose e di molteplice natura;
- le cause dei problemi si trovano spesso in settori diversi da quelli in cui si cerca di risolvere il problema (cfr. per es. nella relazione trasporti e ambiente);
- è necessario mantenere una visione d'insieme dei provvedimenti adottati nelle diverse politiche settoriali a favore dello spazio urbano.

In linea generale, questa funzione di coordinamento intersettoriale per le attività d'incidenza territoriale della Confederazione è già assicurata dalla Conferenza della Confederazione sull'assetto del territorio (CAT) ai sensi dell'Ordinanza del 22 ottobre 1997 concernente il coordinamento dei compiti della Confederazione nell'ambito della politica d'assetto del territorio.

La CAT si riunisce però solo quattro volte all'anno e deve affrontare un vasto ventaglio di temi. Per questa ragione, finora ha potuto trattare la questione dello spazio urbano solo marginalmente. Inoltre, alcuni Uffici importanti per la politica degli agglomerati, quali per esempio l'Ufficio

federale delle assicurazioni sociali e l'Ufficio federale degli stranieri, non fanno parte della CAT.

#### *Lacune nell'osservazione del territorio urbano*

Per armonizzare la politica federale con gli obiettivi dell'ordinamento del territorio è necessario che siano disponibili basi di dati specifici per le diverse politiche settoriali.

Presso la Confederazione, i Cantoni e i Comuni sono disponibili numerosi dati statistici sullo sviluppo del territorio, d'interesse per le diverse politiche settoriali. Per la problematica dello spazio urbano non esiste tuttavia a tutt'oggi un'analisi coordinata sul piano nazionale di questi dati statistici.

Nell'ambito dell'osservazione del territorio, gli agglomerati transfrontalieri occupano una posizione particolare: le insufficienti conoscenze statistiche attuali relative agli aspetti internazionali degli agglomerati transfrontalieri rendono più difficoltosa una considerazione adeguata di questi agglomerati nelle politiche federali.

Kreuzlingen per esempio è un piccolo agglomerato se consideriamo solo la parte svizzera. Se invece consideriamo anche la parte tedesca (Costanza), la popolazione dell'agglomerato si quadruplica (quasi 100000 abitanti nel 1990) raggiungendo così una grandezza paragonabile a quella degli agglomerati di San Gallo o Winterthur.

Di conseguenza, la grandezza degli agglomerati transfrontalieri, il loro potenziale di sviluppo e il loro rango nella gerarchia delle città sono sottovalutati, e non si tiene sufficientemente conto della complessità della determinazione del loro sviluppo. Nel caso di decisioni strategiche relative ad esempio alle reti nazionali d'infrastruttura (pianificazione e ampliamento della rete ferroviaria, scelta della sede di scuole universitarie professionali...) ciò può comportare conseguenze negative.

#### **4.3.2 Carenze della politica dei trasporti**

In virtù del principio di sussidiarietà, in materia di trasporti negli agglomerati il ruolo della Confederazione è secondario. Non esiste pertanto una vera e propria politica della Confederazione per i trasporti negli agglomerati. Questo settore è in primo luogo di competenza dei Cantoni e dei Comuni. Nel settore dei trasporti le zone urba-

ne si trovano confrontate principalmente con i seguenti problemi.

#### *Carenze in relazione ai trasporti pubblici (TP)*

Con la revisione della legge sulle ferrovie nel 1996, nel settore dei trasporti regionali sono state introdotte importanti modifiche e una moderna procedura di sussidio. I mandati di prestazione e la concorrenza tra le diverse imprese hanno già portato a sensibili miglioramenti a livello di offerta e prezzi nei trasporti regionali.

Tuttavia, il sistema presenta anche debolezze. I trasporti locali in senso stretto (tram, bus) non sono considerati nel quadro degli aiuti finanziari della Confederazione, mentre i mezzi finanziari della Confederazione per il traffico viaggiatori e i sistemi di reti celeri regionali non vanno solo a beneficio degli agglomerati ma anche delle regioni rurali. Per gli agglomerati è particolarmente problematica l'assenza di un impegno della Confederazione nel finanziamento dei progetti d'infrastruttura alle intersezioni tra il traffico locale e regionale.

I Comuni possono far fronte ai costi d'infrastruttura e d'esercizio non coperti delle aziende municipali dei trasporti unicamente mediante le entrate fiscali. La possibilità di utilizzare i proventi vincolati alla destinazione dell'imposta sugli oli minerali a vantaggio degli agglomerati è assai ridotta. In considerazione delle difficoltà economiche della Confederazione negli scorsi anni è stata inoltre sospesa l'applicazione dell'ordinanza sulla separazione dei modi di traffico.

Nel suo Rapporto, il Gruppo d'esperti «Finanziamento dei trasporti negli agglomerati» (Gruppo Bieri) ha messo in evidenza la carenza di mezzi finanziari delle zone urbane.

#### *Carenze in relazione al traffico motorizzato privato (TMP)*

Per quanto concerne il TMP, la politica nazionale in materia di infrastrutture stradali non si è finora interessata della problematica degli agglomerati. Obiettivo di tale politica è il congiungimento delle principali città del nostro Paese. La rete autostradale è stata di conseguenza realizzata attorno ai centri urbani senza tenere conto di eventuali problemi di capacità delle strade cantonali e comunali. I Cantoni e i Comuni si trovano così costretti a costruire strade o a ampliare la propria rete viaria per evitare la formazione di code in prossimità dei raccordi

autostradali. Inoltre, il traffico nazionale e quello degli agglomerati si trovano in una situazione di concorrenza riguardo all'utilizzazione dei nodi stradali.

Con l'introduzione della Tassa sul Traffico Pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) per i trasporti su gomma è stato creato un moderno strumento economico per l'internalizzazione dei costi esterni e la messa a disposizione di nuove entrate fiscali. Tale misura sarebbe però interessante per le regioni urbane soltanto se fosse estesa anche al traffico viaggiatori su strada o aereo.

Infine, mancano i mezzi per il finanziamento del TMP. Secondo un recente studio<sup>11</sup>, il TMP causa ogni anno nell'insieme di tutti i Comuni un deficit di 1.5 miliardi di franchi da coprire con le entrate fiscali generali. I Comuni risultano così doppiamente svantaggiati: infatti, salvo che per i posteggi, non riscuotono speciali tasse e ricevono solo esigui contributi di compensazione dai Cantoni.

Nei Cantoni i conti risultano complessivamente in pareggio. Questo risultato dipende soprattutto dall'imposta sui veicoli a motore. Nondimeno, mentre alcuni Cantoni presentano un deficit, altri riescono a conseguire un risultato positivo. Dal canto suo, la Confederazione può finanziare le sue uscite tramite l'imposta sugli oli minerali.

Alle Città mancano così i mezzi finanziari per la costruzione di strade, per l'introduzione di provvedimenti per il promovimento del traffico lento e di misure di alleggerimento nonché per la gestione dei trasporti.

#### *Carenze in relazione al traffico lento*

Il traffico lento, detto anche «eco-mobilità», «human powered mobility» o «traffico non motorizzato» comprende lo spostamento a piedi, in bicicletta o con nuove forme di mobilità come monopattini, pattini a rotelle ecc.

<sup>11</sup> Blöchliger H. et al., *Finanzierung des Verkehrs von morgen. Analysen und Reformen*, PNR 41,

«Trasporti e ambiente», Rapporto D9, Berna 1999.

Diverse recenti ricerche<sup>12</sup> hanno evidenziato come il traffico lento presenti un importante potenziale per il miglioramento dei trasporti negli agglomerati e del traffico del tempo libero. La Confederazione auspica una maggiore utilizzazione di questa modalità di locomozione ecologica e praticamente senza rumore. D'altronde, nella sua strategia il DATEC considera il traffico lento una delle misure preminenti a livello di politica dei trasporti.

#### *Scarso coordinamento tra l'evoluzione degli insediamenti e i trasporti*

Il coordinamento tra urbanizzazione e trasporti è un'importante presupposto per una gestione efficiente ed ecologica dei trasporti. La ripartizione dei compiti a tutti i livelli dello Stato federativo non facilita il coordinamento tra questi due settori.

La riorganizzazione dell'ARE con l'integrazione della pianificazione del territorio e del coordinamento dei trasporti può contribuire a colmare questa lacuna.

#### **4.3.3. Carenze della politica ambientale**

Come abbiamo già menzionato nel capitolo 4.2.3, i maggiori problemi ambientali delle città e degli agglomerati, ossia l'inquinamento fonico e l'inquinamento dell'aria, sono causati principalmente dal traffico.

Nell'attuazione della politica federale in materia d'ambiente le città e gli agglomerati si trovano confrontati con due problemi centrali:

- Il compito di sintonizzare gli obiettivi della pianificazione del territorio con quelli della protezione dell'ambiente: la concentrazione dello spazio d'insediamento è uno degli obiettivi più importanti della pianificazione del territorio. Nelle città, tuttavia, tale obiettivo può implicare un maggiore carico ambientale e un impatto negativo sulla natura. A questo proposito, gli strumenti della pianificazione del territorio e della legislazione in materia am-

bientale non sono ancora coordinati nel migliore dei modi.

- L'attuazione di misure per la protezione dell'ambiente: la mancanza di mezzi è all'origine, per esempio nell'ambito della protezione contro il rumore, di un grave ritardo nell'esecuzione. Nel quadro dell'Ordinanza contro l'inquinamento atmosferico (OIA), l'attuazione è resa difficoltosa dalla complessa procedura di pagamento dei contributi.

#### **4.3.4 Carenze della politica sociale**

La Costituzione federale prevede un diritto fondamentale all'aiuto in situazioni di bisogno nonché obiettivi sociali per i quali si impegnano la Confederazione e i Cantoni. La Confederazione è competente in materia di assicurazioni sociali. L'aiuto sociale, che è sussidiario, come pure altri contributi e altre prestazioni sociali, sono di competenza dei Cantoni. Da ciò consegue che i Comuni non sono interlocutori diretti della Confederazione. Tuttavia, essi assumono compiti d'esecuzione e gran parte degli oneri per l'aiuto sociale e i servizi sociali sono a loro carico; ciò concerne soprattutto le città e i Comuni d'agglomerato. Essi sono quindi toccati sotto vari aspetti dagli sviluppi delle assicurazioni sociali.

Nell'ottica delle città e degli agglomerati, dove si concentrano i gruppi più vulnerabili della popolazione (cfr. il capitolo 4.2.3), le assicurazioni sociali della Confederazione presentano lacune nella copertura di determinati rischi sociali sia perché manca la competenza per quel tipo di rischio (per esempio disoccupazione di lunga durata, mancanza di reddito) sia perché le prestazioni assicurative non sono sufficienti per coprire i bisogni oppure ancora perché vengono pagate solo alla maturazione di una certa scadenza (per es. indennità giornaliera dell'assicurazione disoccupazione, rendite d'invalidità). Una politica generale per il miglioramento della situazione di gruppi mirati come per esempio le famiglie a basso reddito è quindi anche indicata per ridurre l'onere per l'aiuto sociale delle città e degli agglomerati.

I Cantoni e i Comuni sottolineano frequentemente l'insufficiente coordinamento della politica sociale a vari livelli. Questa carenza si esprime da un lato in un'insufficiente considerazione delle conseguenze della politica federale per le prestazioni cantonali e comunali (per es. l'inasprimento delle condizioni per il beneficio delle prestazioni

<sup>12</sup> Apel D. et al. *Kompakt, mobil urban: Stadtentwicklungskonzepte zur Verkehrsvermeidung im internationalen Vergleich*, Difu-Beiträge zur Stadtforschung 24, Berlino, 1997  
 Netzwerk Langsamverkehr (a c.d.), *Investitionen in die Zukunft, Förderung des Fuss- und Veloverkehrs*, Materiali del PNR 41  
 «Trasporti e ambiente», vol.M32, Berna 2001  
 Netzwerk Langsamverkehr (a c.d.), *Die Zukunft gehört dem Fussgänger- und Veloverkehr. Stand des Wissens – Massnahmen – Potentiale. Schritte zu einer verkehrspolitischen Neuausrichtung*, PNR 41, Rapporto A9 Berna 1999.

delle assicurazioni sociali), segnatamente nel caso di revisioni di legge. D'altra parte essa si manifesta anche nelle difficoltà di collaborazione interistituzionale tra gli organi d'esecuzione della politica sociale. Le misure per la presa in considerazione delle città e degli agglomerati in applicazione dell'art. 50 Cost. dovrebbero permettere un loro tempestivo coinvolgimento nella elaborazione delle norme. Gli sforzi in atto per il miglioramento della collaborazione tra gli organi responsabili per l'integrazione sociale e professionale rafforzeranno a loro volta il coordinamento in sede d'esecuzione.

Le carenze summenzionate producono conseguenze finanziarie sotto forma di trasferimento degli oneri tra istituzioni e livelli finora poco indagate e poco conosciute. Gli oneri che gravano sulle città a causa della particolare struttura della popolazione e dell'infrastruttura che mettono a disposizione non vengono considerati dall'attuale sistema di perequazione finanziaria federale e sono in parte malamente indennizzati tramite i sistemi di perequazione finanziaria intracantonale. Le riforme in atto dovrebbero portare gli auspicati miglioramenti (cfr. cap. 4.3.6).

#### 4.3.5 Carenze della politica degli stranieri e dell'integrazione

In seno alla Conferenza tripartita degli agglomerati è stato costituito un gruppo di lavoro «Politica degli stranieri e dell'integrazione» (vedi capitolo 8.2). Esso è diretto dalla Conferenza dei Direttori cantonali di giustizia e polizia. Vi partecipano rappresentanti delle città, dei Comuni e della Confederazione (Commissione federale degli stranieri/ Ufficio federale degli stranieri). Il Gruppo di lavoro ha il compito di allestire una visione d'assieme dei problemi e di elaborare provvedimenti nel quadro delle competenze dei Comuni/delle città, dei Cantoni e della Confederazione. Per questo rilevamento dello stato attuale si terrà conto dell'attuale disciplinamento delle competenze nonché delle istituzioni esistenti (per es. la Commissione federale degli stranieri).

In considerazione di ciò, sarebbe prematuro voler descrivere questa tematica dal punto di vista della Confederazione e formulare proposte di provvedimenti nel presente rapporto.

#### 4.3.6 Carenze della politica finanziaria

Il principio dell'imposizione delle persone fisiche al loro domicilio e della libera determinazione delle aliquote fiscali da parte dei Cantoni e dei Comuni è uno dei pilastri del sistema svizzero delle contribuzioni.

L'imposizione delle persone fisiche al loro domicilio trova tra l'altro la sua ragione nel fatto che è il luogo di domicilio che si assume i costi per la formazione scolastica dei figli dei contribuenti pendolari tra il domicilio e il posto di lavoro e che eroga i contributi per la cura delle persone anziane che in precedenza svolgevano la loro attività lucrativa fuori del Cantone o del Comune.

L'autonomia fiscale è, a sua volta, giustificata dal fatto che si vuole lasciare a ogni cittadina e a ogni cittadino la scelta del Comune (o. del Cantone) che meglio corrisponde alle sue aspettative in materia di equilibrio tra onere fiscale e prestazioni pubbliche.

Tali principi non consentono però di tenere conto degli oneri di centro legati al processo di suburbanizzazione (costi in relazione a posti di lavoro, offerta di trasporti e sicurezza; costi per la cultura e il tempo libero; esodo di persone ad alto reddito).

Dato che si tratta di fatto di una perequazione degli oneri, il mezzo migliore per risolvere questi problemi è la perequazione finanziaria.

L'attuale perequazione finanziaria dello Stato federativo non tiene conto dei problemi delle esternalità tra Cantoni, vale a dire della non coincidenza tra le cerchie dei paganti (erogatori delle finanze), di coloro che sono investiti di poteri decisionali e dei beneficiari di una prestazione pubblica che costituisce parte di un onere di centro.

Benché l'attuale perequazione finanziaria consideri gli oneri particolari che gravano su determinati Cantoni in virtù della loro posizione geografica, essa non tiene però conto dei costi sovrapporzionali che alcuni Comuni e Cantoni devono sobbarcarsi per esempio a causa di una quota superiore alla media di anziani, beneficiari d'assistenza, stranieri e disoccupati rispetto alla popolazione.

Queste lacune saranno colmate con la riforma della perequazione finanziaria (Nuova impostazione della perequa-

zione finanziaria e dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni, NPC). Gli sforzi intrapresi in diversi Cantoni per l'attuazione di una perequazione finanziaria all'interno del Cantone che tenga conto degli oneri di centro dovrebbero anch'essi comportare un sensibile miglioramento.

#### 4.3.7 Carenze della politica dell'alloggio

In virtù dell'obiettivo di promuovere l'offerta di alloggi a buon mercato, la politica dell'alloggio assume un ruolo importante nella prospettiva del mantenimento dell'attrattiva economica e dell'elevata qualità della vita nelle città e negli agglomerati.

La politica dell'alloggio contribuisce a un'elevata qualità della vita nelle città e negli agglomerati nella misura in cui contribuisce alla pace sociale, alla prevenzione dei vandalismi e del degrado, all'integrazione di diverse generazioni e dei gruppi di popolazione stranieri nonché a un maggiore consenso in relazione ai mutamenti economici alleggerendo così l'assistenza e le opere sociali. Queste sono le particolari sfide che si presentano negli agglomerati e soprattutto nei centri urbani.

Inoltre, le buone condizioni d'alloggio sono di grande rilievo per le città e gli agglomerati in quanto importanti piazze economiche, poiché dalle imprese con un'elevata creazione di valore aggiunto sono considerati vantaggi di localizzazione.

La politica dell'alloggio è importante anche nella misura in cui la definizione degli edifici o dei gruppi della popolazione che potrebbero beneficiare di un promovimento influisce sull'evoluzione degli insediamenti.

Secondo una valutazione della Commissione federale per la costruzione di abitazioni del 1999, la politica dell'alloggio ha avuto effetti positivi per un lungo periodo. Gli indicatori del mercato e dell'offerta di alloggi evidenziano che la situazione nel settore dell'alloggio è in genere migliorata e che problemi quali una diffusa carenza dell'offerta sono oggi meno acuti.

Nondimeno, alcuni dei problemi emergenti possono essere difficilmente affrontati nel quadro del diritto attuale.

Una parte di tali problemi riguarda specialmente i centri urbani e gli agglomerati. I più importanti sono già stati menzionati nel capitolo 4.2.3: necessità di ristrutturazione e peggioramento della qualità d'approvvigionamento in determinati quartieri, aumento della segmentazione e polarizzazione crescente del mercato degli alloggi.

Inoltre, i gruppi di popolazione economicamente e socialmente più deboli, fortemente rappresentati nei centri urbani e negli agglomerati, risentono per primi di una nuova rarefazione degli alloggi: a questo proposito si possono menzionare in particolare la discriminazione di determinati gruppi a rischio (stranieri, famiglie monoparentali, malati, ex detenuti ecc.) e gli eccessivi costi dell'alloggio.

Il fatto che le esigenze di uno sviluppo sostenibile siano considerate in modo insufficiente (scegliendo per esempio l'ubicazione di costruzioni in maniera da comportare un aumento del traffico od omettendo di assicurare un sufficiente servizio di trasporti pubblici nei quartieri periferici) comporta ripercussioni particolarmente problematiche per gli agglomerati in conseguenza del processo di suburbanizzazione e del traffico pendolare.

#### 4.3.8 Carenze della politica culturale

L'utilità del promovimento della cultura e della conservazione del patrimonio culturale è oggi universalmente riconosciuta: creazione di posti di lavoro, aziende che stabiliscono la propria sede in edifici prestigiosi o investono nell'arte, opere d'arte e monumenti utilizzati nella pubblicità. Tutto ciò testimonia la crescente importanza della cultura e dei monumenti nell'economia di mercato. Si pensi al grande successo del turismo culturale e dei viaggi nelle metropoli per misurare il grande effetto di moltiplicatore dei fondi destinati al promovimento della cultura.

Benché, secondo la legislazione, gli affari culturali siano di competenza dei Cantoni, la Confederazione svolge comunque un ruolo decisivo ancorché sussidiario. Da un lato, i sussidi cantonali possono infatti essere integrati con la concessione di aiuti finanziari; dall'altro, la posizione preminente della Confederazione dà la possibilità di adattare le misure alla situazione specifica e di ponderarle di conseguenza al fine di garantire in questo modo una cer-

ta molteplicità culturale come modello specifico nazionale di convivenza.

Nonostante l'importanza delle città, specialmente di quelle maggiori, per quanto concerne il settore culturale (sia in vista del finanziamento di infrastrutture e della promozione culturale sia come luoghi di produzione di cultura), la Confederazione non ha finora esplorato a fondo la situazione delle città e degli agglomerati nel campo della cultura.

Una prima analisi evidenzia tuttavia le seguenti carenze della politica culturale della Confederazione.

- La politica culturale della Confederazione si basa sull'articolo 69 della Costituzione federale. Non esiste però alcuna concezione in materia di politica culturale che definisca con chiarezza il ruolo della Confederazione nei confronti dei Cantoni e degli agglomerati. Di conseguenza, l'impegno della Confederazione si limita ad interventi isolati e non segue nessuna sistematica.
- Più l'offerta di cultura di un agglomerato è attraente, più attira persone attive nel settore. Di conseguenza, aumentano il potenziale e l'offerta culturale dell'agglomerato, ma anche le domande di sostegno da parte dei produttori d'arte. Ciò determina un aumento dell'onere finanziario dei Comuni e segnatamente dei centri urbani. L'irraggiamento culturale di una città e del suo agglomerato si estende spesso oltre la regione. Ciò nonostante, finora non è ancora stata realizzata nessuna perequazione finanziaria degli oneri.
- riguardo alla protezione dei monumenti:
  - Gran parte del patrimonio immobiliare è costituito da edifici costruiti nel 20° secolo la cui ristrutturazione presuppone competenze particolari. I programmi di formazione e perfezionamento nel settore della conservazione dei monumenti contemporanei sembrerebbero insufficienti, tant'è vero che a livello nazionale risulta una carenza di specialisti.
  - Le aree industriali dismesse nelle regioni urbane celano un grande potenziale ma la loro conservazione richiede spesso una particolare attenzione. Quest'attenzione è ancora poco presente poiché il valore del patrimonio industriale è ancora in larga misura sconosciuto.

#### 4.3.9 Carenze della politica dello sport

La Costituzione federale (art. 68) dà mandato alla Confederazione di promuovere lo sport. Nella «Concezione del Consiglio federale per una politica dello sport in Svizzera» dell'11 dicembre 2000 vengono concretizzati gli obiettivi e i campi d'azione. In questo documento, il concetto di sport è inteso in senso molto lato e comprende anche l'esercizio quotidiano e il gioco.

La concezione per una politica dello sport menziona i deficit generali in campo sportivo. Un terzo della popolazione è fisicamente troppo poco attivo. Ciò produce effetti negativi sulla salute, la qualità della vita e l'economia, causando per esempio costi diretti per cure mediche di 1,6 miliardi di franchi l'anno, senza calcolare i costi indotti per l'economia nazionale. Questa problematica concerne in particolare anche le città e gli agglomerati che attualmente presentano in generale una struttura che incentiva in modo insufficiente il moto fisico.

Inoltre, la concezione constata che il «potenziale di utilità sociale» del moto e dello sport viene sfruttato in modo insufficiente ad esempio per l'integrazione delle minoranze, la prevenzione delle tossicodipendenze e la prevenzione della violenza.

La Confederazione, di concerto con tutte le parti interessate, intende dare impulsi materiali e ideali per colmare le lacune.

#### 4.4 Carenze della collaborazione verticale

La collaborazione tra la Confederazione, i Cantoni e le città/i Comuni è indispensabile per più motivi:

- L'attuale federalismo svizzero è caratterizzato dalla sovrapposizione delle diverse strutture finanziarie, giuridiche e organizzative. Le competenze e le risorse finanziarie si trovano raramente nelle mani di un unico attore.
- Gli ambiti decisionali spesso non coincidono più con gli spazi in cui si manifestano i problemi. Per questo motivo, le città e gli agglomerati non possono più risolvere per conto proprio i problemi. Poiché le zone urbane spesso superano i confini cantonali, questo problema tocca anche i Cantoni.
- L'attuazione dei provvedimenti per la soluzione dei problemi presuppone che essi siano accettati dagli organi

d'esecuzione. Il consenso può essere migliorato attuando, nell'elaborazione degli orientamenti strategici politici, la comunicazione e l'interazione con gli attori competenti nel quadro di processi di cooperazione aperti e flessibili.

D'altronde, la Confederazione ha il dovere di migliorare la cooperazione verticale con i Cantoni e le città/i Comuni. Tale obbligo risulta dai vincoli seguenti.

- Il parere del Consiglio federale del 27 aprile 1998 in merito al rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati «Attuazione delle politiche federali: collaborazione tra Confederazione e Cantoni e presa in considerazione dei pareri cantonali nell'ambito delle procedure di consultazione» (FF 1998 2982): il Consiglio federale ha riconosciuto la necessità di chiamare a partecipare in tempo utile i Cantoni e, se del caso, anche i Comuni/le città all'elaborazione delle politiche federali e di tenere maggiormente in considerazione i loro pareri espressi nell'ambito delle consultazioni. Il Consiglio federale ha in quest'occasione preso l'impegno di adottare misure concrete in tal senso.
- L'articolo 43 capoverso 2bis della legge sui rapporti fra i Consigli entrata in vigore il 1° giugno 2000 (RS 171.11), con cui è stato dato seguito all'iniziativa parlamentare Rhinow (96.456 Miglioramento della capacità d'esecuzione delle misure della Confederazione). Secondo questa disposizione, il Consiglio federale specifica in quale modo è stata esaminata la capacità d'esecuzione di un disegno, chi è responsabile dell'esecuzione, quali costi d'esecuzione devono essere assunti dai Cantoni e dai Comuni. All'articolo 47<sup>bis</sup> capoverso 1<sup>bis</sup> di questa legge è inoltre previsto che, per esaminare la fattibilità delle misure proposte, le commissioni possono invitare ad esprimersi i Cantoni e altre cerchie interessate (come per esempio i Comuni/le città).
- L'articolo 50, capoversi 2 e 3 della Costituzione federale, che obbliga la Confederazione a tenere conto delle possibili conseguenze del suo agire per i Comuni e di prendere in considerazione la particolare situazione delle città e degli agglomerati.

Fin dal 1995, il Dipartimento federale di giustizia e polizia ha tratto le seguenti conclusioni da un'inchiesta svolta tra tutti gli Uffici federali<sup>13</sup>:

- benché, in virtù della legislazione vigente, gli interlocutori principali della Confederazione siano i Cantoni, esistono contatti puntuali o periodici con le città/i Comuni;
- la collaborazione con le città/i Comuni è raramente ancorata a livello di legge, in un'ordinanza o in particolari strutture;
- la collaborazione con le città/i Comuni si concentra in generale sull'esecuzione delle misure della Confederazione o dei Cantoni. Meno frequente è il coinvolgimento fin dall'inizio delle città/dei Comuni nell'elaborazione della politica federale da cui potrebbero eventualmente essere toccati;
- anche laddove tra la Confederazione e le città/i Comuni esistono numerosi collegamenti diretti, tali contatti puntuali non avvengono nel quadro di un'azione coordinata per le zone urbane.

Nel quadro delle indagini preliminari relative a questo rapporto, l'Università di Zurigo ha effettuato un'inchiesta tra esperti e specialisti delle città, dei Cantoni e degli Uffici federali<sup>14</sup>. Questa indagine aveva quale scopo un rilevamento aggiornato degli esistenti organi di coordinamento tripartiti tra la Confederazione, i Cantoni e le città/i Comuni nei settori importanti per le zone urbane (in particolare nella politica dei trasporti, dell'ambiente, della pianificazione del territorio e sociale, vedi l'elenco dettagliato degli organi interessati nell'allegato 2).

I risultati di quest'inchiesta confermano e precisano l'indagine del DFGP del 1995:

- in base alla situazione giuridica e alla finora assente politica degli agglomerati, le forme di cooperazione settoriali trilaterali d'interesse per le zone urbane avvengono solo in via eccezionale e puntuale;

<sup>13</sup> Ufficio federale di giustizia, Résultats de l'enquête menée au sein de l'administration fédérale en 1994/95 sur l'existence et le développement de contacts entre la Confédération et les villes, DFGP, 1995.

<sup>14</sup> Schenkel W., Güller M., *Zusammenarbeit und Koordination zwischen Bund, Kantonen, Gemeinden und Städten in Rahmen der Agglomerationspolitik*, Rapporto finale all'attenzione dell'ARE e del seco, Institut für Politikwissenschaft, Università di Zurigo, dicembre 2000.



- per contro, sono assai frequenti le forme di cooperazione bilaterali. I contatti dei Cantoni con le città e i Comuni avvengono generalmente ad hoc in relazione a determinati progetti;
- nei settori trasporti, ambiente e pianificazione del territorio la cooperazione assume molteplici forme e funziona generalmente in modo soddisfacente. Le città/i Comuni dovrebbero tuttavia essere maggiormente coinvolti nell'elaborazione delle politiche federali;
- nella politica sociale è stato possibile stabilire un dialogo costruttivo per regolare i problemi della droga grazie alla piattaforma di coordinamento e di servizi. A parte quest'iniziativa, la collaborazione nell'ambito dell'esecuzione avviene soprattutto a livello formale nel quadro di procedure rigorosamente regolamentate. Le leggi sulle assicurazioni sociali possono avere ripercussioni sull'aiuto sociale. L'attuale partecipazione dei rappresentanti dei Comuni e delle città ai lavori di preparazione delle relative revisioni di legge non è però sufficiente per integrare tempestivamente queste ripercussioni;
- in tutte le politiche settoriali considerate le conferenze dei direttori cantonali [la Conferenza dei direttori della pubblica costruzione, pianificazione del territorio e della protezione dell'ambiente (DTAP/BPUK), la Conferenza dei direttori cantonali dei trasporti pubblici (CTP/KÖV) e la Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali (CDS/SODK), servono prevalentemente alla cooperazione intercantonale] si sono impegnate per il coinvolgimento dei rappresentanti delle città. Si tratta di un approccio promettente in vista del rafforzamento della collaborazione settoriale tripartita.

Il rafforzamento delle forme verticali tripartite di collaborazione nelle diverse politiche settoriali d'interesse per le città e gli agglomerati è indispensabile per una migliore considerazione delle loro esigenze e per una più efficace esecuzione della politica federale. Tuttavia, non va trascurata l'importanza di una forte collaborazione tripartita intersettoriale (la cui importanza è illustrata nel capitolo 4.3.1; queste considerazioni valgono anche per la collaborazione verticale).

Dallo studio dell'Università di Zurigo risulta che esistono solo poche forme di collaborazione trasversale, anche di natura bilaterale. Per quanto concerne la collaborazione tra i Cantoni e i Comuni si possono menzionare alcuni interessanti esempi di piattaforme intercantonali o interre-

gionali, quali per esempio le piattaforme Argovia–Zurigo (PAZ) o Argovia–Soletta (PASO), organi politici di cui fanno parte anche i Comuni, o l'agglomerato trinazionale di Basilea, a cui partecipano i Comuni e i Cantoni. Il dialogo confederale tra il Consiglio federale e i governi cantonali riguarda un ampio ventaglio di temi trasversali, ma non associa le città e i Comuni.

In relazione alla collaborazione trilaterale intersettoriale, per le città e gli agglomerati è, da un lato, di interesse il Consiglio per l'assetto del territorio. Questo organo adempie in primo luogo una funzione prospettiva e copre l'intera tematica dell'ordinamento del territorio. D'altro lato, la collaborazione verticale trasversale può oggi beneficiare della creazione della Conferenza tripartita degli agglomerati (CTA) (vedi capitolo 8.2). Questa Conferenza funge da piattaforma per il coordinamento e lo sviluppo di una politica comune della Confederazione, dei Cantoni, delle città e dei Comuni a favore dello spazio urbano. I partner della CTA devono ancora precisare che cosa implica con precisione quest'obiettivo.

#### 4.5 Carenze della collaborazione orizzontale

##### 4.5.1 **Collaborazione nelle zone urbane: difficile attuazione di soluzioni efficaci**

Come abbiamo già menzionato nel capitolo 4.2.3, i consumatori, i lavoratori e gli abitanti tendono a non più attribuire alcuna importanza ai confini politici nello svolgimento delle loro attività. Ciò si manifesta con particolare evidenza nelle zone urbane, il cui sviluppo è caratterizzato da processi di suburbanizzazione e di periurbanizzazione.

Da questa situazione risulta una delle maggiori sfide per il federalismo e in particolare per l'amministrazione delle regioni urbane. Sempre più spesso, i seguenti spazi non coincidono più:

- il territorio istituzionale, caratterizzato da un confine politico (Comune, Cantone, Confederazione);
- lo spazio funzionale, in cui gli enti pubblici erogano le loro prestazioni;
- lo spazio relazionale: spazio di mercato (attori economici), spazio degli abitanti e degli utenti (pendolari).

Questa situazione comporta due conseguenze:

- in primo luogo, determinate prestazioni di servizio pubbliche offerte da un ente vanno anche a vantaggio degli abitanti di un'altra collettività senza che questi partecipino al finanziamento della relativa offerta o alle decisioni in merito. Questo fenomeno dei «clandestini» è all'origine di una cattiva allocazione delle risorse e rende difficile la messa a disposizione e il finanziamento delle infrastrutture e dei servizi collettivi;
- in secondo luogo, la mobilità delle persone per il lavoro e il tempo libero nonché per le manifestazioni nelle zone urbane crea problemi segnatamente nel settore dei trasporti e dell'ambiente. Per poter essere risolti, questi problemi devono essere affrontati a livello di spazio relazionale.

La sfida consiste nel conciliare tre cerchie: la cerchia dei paganti (contribuenti), la cerchia dei decisori (cittadine e cittadini) e la cerchia dei beneficiari (utenti). Inoltre, le zone urbane devono essere in grado di gestire l'evoluzione degli insediamenti a livello dell'intera regione.

Anche se con la perequazione finanziaria possono essere risolti i problemi finanziari, tale soluzione non si presta per la necessaria pianificazione di uno sviluppo comune e di una risoluzione concertata dei problemi comuni.

A media e lunga scadenza possono essere prese in considerazione riforme territoriali (fusione di Comuni, formazione di grandi regioni). Le nuove unità potrebbero assumere e gestire sotto la propria responsabilità tutta una serie di compiti che superano le rispettive possibilità dei singoli Comuni. Esse disporrebbero delle necessarie risorse finanziarie e umane e terrebbero conto dei requisiti per un controllo democratico da parte delle cittadine e dei cittadini. Nondimeno, esse dovrebbero collaborare anche in avvenire con altri enti per i compiti che continuerebbero a superare i loro limiti istituzionali.

In una prospettiva a più breve termine si tratta piuttosto di introdurre forme di collaborazione intercomunali; per gli agglomerati che si estendono sul territorio di vari Cantoni s'impone una corrispondente collaborazione sovra-cantonale. In questo modo si vuole rendere possibile la pianificazione di uno sviluppo comune. I progetti o problemi che riguardano l'intera regione, vanno affrontati e finanziati in comune.

Durante lo scorso ventennio, la collaborazione tra i Comuni si è fortemente intensificata, segnatamente nel quadro di consorzi comunali. Ogni consorzio presenta un perimetro chiaramente delineato in funzione del servizio pubblico fornito. Pertanto, un Comune può appartenere ad altrettanti perimetri e collettività territoriali funzionali quanti sono i servizi pubblici forniti in comune. Con la moltiplicazione e la sovrapposizione di tale forme di collaborazione sorgono tuttavia vari problemi:

- difficile controllo democratico;
- l'informazione destinata alle cittadine e ai cittadini perde trasparenza;
- azione prevalentemente settoriale con mancanza di una visione globale;
- assenza di una responsabilità di budget (l'equilibrio budgetario è assicurato dai trasferimenti automatici e dalle garanzie finanziarie dei Comuni aderenti).

Nelle sperimentazioni degli altri Paesi europei si privilegia la creazione di istituzioni d'agglomerato o, detto più semplicemente, di agglomerati. In tal modo si assicura che la pianificazione dello sviluppo globale e orientata a lungo termine di una regione urbana e la gestione di progetti e problemi che riguardano questa regione nel suo insieme avvengano al giusto livello territoriale.<sup>15</sup>

Queste esperienze evidenziano la necessità di dotare un'area urbana di una propria struttura giuridica e di attribuirle determinati compiti da eseguire per conto proprio o in collaborazione con i Comuni facenti parte dello stesso perimetro. In relazione all'organizzazione di tali istituzioni, le esperienze europee permettono di dedurre alcune linee generali: volontà locale e autoiniziativa locale; partecipazione della popolazione; elezione possibilmente diretta dei rappresentanti; delegazione dei compiti nei settori della pianificazione del territorio, dei trasporti, dei servizi centrali di approvvigionamento (acqua potabile, depurazione delle acque, raccolta e gestione dei rifiuti ecc.), della protezione dell'ambiente, delle attività del tempo libero, delle infrastrutture (strade ecc.) e degli ospedali; possibilità di esecuzione forzata di decisioni; indipendenza finanziaria.

<sup>15</sup> Vedi *Le statut des grandes villes et leur périphérie*, Rapport du Comité directeur des autorités locales et régionales, Communes et régions d'Europe n. 59, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg 1996, nonché: OCSE, Steering Group on Urban Governance, *Interim Report on Urban Governance*, Parigi 1998.

Indipendentemente dalla forma prescelta, la creazione di istituzioni che coprono l'intera area di un agglomerato faciliterebbe i contatti con la Confederazione e con i Cantoni. Quest'ultima potrebbe così fare riferimento a un interlocutore che rappresenta meglio l'agglomerato. Inoltre sarebbe possibile l'integrazione nella rete urbana europea e mondiale non soltanto a livello di centri urbani, bensì di regioni urbane nel loro complesso.

Le zone urbane, sia i centri urbani (che all'interno di un'area metropolitana possono essere più d'uno) sia i Comuni dell'agglomerato, devono attivarsi autonomamente per trovare soluzioni ai loro problemi interni, sviluppare il senso di comunità sociale, economica e territoriale e stabilire il quadro istituzionale appropriato. Le esperienze nell'ambito della cooperazione urbana compiute in vari Paesi europei (tra cui l'Italia e la Germania) evidenziano infatti che le istituzioni degli agglomerati funzionano soltanto se nei Comuni partner è presente una volontà autentica e se la nuova istituzione corrisponde alle esigenze specifiche della regione.

Per l'istituzione di siffatte forme di collaborazione occorre tuttavia superare una serie di difficoltà, tra cui:

- gli interessi contraddittori delle parti in causa;
- i necessari adattamenti della ripartizione delle competenze;
- le conoscenze e competenze specifiche che la partecipazione a un tale processo richiede dagli attori locali;
- l'associazione di attori locali in una pianificazione partecipativa richiede tempo e l'impegno personale di alcuni esponenti locali.

Le difficoltà menzionate riguardano tutti gli agglomerati. Gli agglomerati transfrontalieri sono però confrontati con una serie di ulteriori difficoltà, quando intendono attuare assieme ai loro partner all'estero un concetto generale di sviluppo.

- Sui due versanti della frontiera sussistono spesso incompatibilità normative e amministrative che possono manifestarsi negativamente in tutti i settori della realtà transfrontaliera (sanità, istruzione, pianificazione del territorio e sviluppo delle città, alloggi, sistema fiscale).
- La mancanza di corrispondenza della ripartizione delle competenze e delle risorse dei vari partner rende più difficile lo sviluppo di progetti comuni (soprattutto in Paesi organizzati in modo centralistico). Questo problema si fa

sentire sempre più con l'intensificazione della collaborazione. La difficoltà consiste nel fatto di individuare per ogni progetto l'interlocutore competente.

- Solo poche leggi e normative prevedono incentivi per una cooperazione transfrontaliera al fine di migliorare l'offerta delle prestazioni. Inoltre, in considerazione delle diversità tra le varie legislazioni nazionali sorge spesso la questione di sapere quale forma giuridica dare ai progetti concreti di cooperazione transfrontaliera. Questa problematica è sorta per esempio in relazione al tentativo di formalizzare la collaborazione nel settore della pianificazione del territorio a Basilea.

Tutte le difficoltà menzionate in relazione con l'istituzione di organi di cooperazione a livello regionale sono accresciute dal fatto che in Svizzera queste modalità procedurali costituiscono ancora una novità per le zone urbane. L'unica iniziativa concreta che si muove attualmente in questa direzione è la legge sugli agglomerati del Cantone di Friburgo.

#### 4.5.2 Scarsa cooperazione tra le città e tra gli agglomerati<sup>16</sup>

Benché le città e gli agglomerati in Svizzera formino un sistema urbano con un ordinamento gerarchico delle città, la rete delle città e degli agglomerati esiste solo in quanto rete tecnica e rete infrastrutturale ma non come rete strategica globale. Anche a livello regionale esistono poche città e pochi agglomerati formanti una rete strategica, a differenza di Paesi vicini (come la Germania, la Francia o i Paesi Bassi), dove questi processi sono molto più avanzati.

A titolo d'esempio si possono menzionare:

- l'associazione «Zürich Plus», della quale fanno parte una ventina di città del perimetro dell'area metropolitana e che mira a un promovimento economico comune;
- l'intenzione delle città dell'Arco giurassiano di mettersi in rete allo scopo di rafforzare lo sviluppo economico.

<sup>16</sup> Vedi a questo proposito Rumley *les suisses*, DATEC/ARE, Berna, P.-A., Burkhalter G., Jemelin CH., ottobre 2000. Joye D., Schuler M., *Réseau de vil-*

Questi due esempi di reti strategiche di città non coprono comunque l'intero potenziale d'interazione tra città e agglomerati. Ci si potrebbe attendere la costituzione di altre reti metropolitane (nella regione del Lemano, attorno a Basilea o nell'Espce Mittelland), oppure altri raggruppamenti di città e agglomerati di dimensioni simili che intendono impegnarsi per interessi comuni.

#### 4.6 L'integrazione nelle reti europee come sfida

Nei Paesi europei, il promovimento di reti urbane per garantire un'evoluzione policentrica equilibrata delle città costituisce un obiettivo politico prioritario (vedi capitolo 5).

Nello Schema di sviluppo dello spazio europeo (SSSE) dell'Unione europea, la realizzazione di un sistema di città equilibrato e policentrico fa parte degli obiettivi prioritari<sup>17</sup>. Per il conseguimento di tale obiettivo viene rafforzata la complementarità di città vicine che partecipano a fitte reti di cooperazione. Le misure si spingono fino alla definizione di strategie per uno sviluppo integrato e la costituzione di strutture urbane continue. Inoltre, per quanto concerne le città più distanti tra di loro, si sta pensando a una cooperazione nell'ambito di reti orientate tematicamente entro le quali possono essere definiti obiettivi comuni.

In un tale contesto, affinché le città e gli agglomerati in Svizzera possano assumere un certo ruolo a livello economico, scientifico e culturale in Europa e definire il proprio sviluppo territoriale, occorre che siano collegate oltre le frontiere nazionali con le altre città europee e che siano integrate nelle reti di cooperazione e d'infrastruttura.

##### 4.6.1 Reti di cooperazione

- L'integrazione delle città e degli agglomerati in Svizzera nelle reti europee di cooperazione darebbe loro l'opportunità di scambiare informazioni, esperienze e conoscenze, nonché cercare soluzioni innovative in settori quali i trasporti, l'ambiente, la coesione sociale e il promovimento dell'economia. In tal modo le città svizzere

potrebbero trarre profitto dal patrimonio d'esperienze delle città che si sono trovate confrontate prima di loro con i problemi urbani e che quindi dispongono di maggiori esperienze anche per quanto concerne la loro soluzione;

- sviluppare complementarità e progetti o perfino strategie comuni;
- far sentire la propria voce nei pertinenti settori della politica europea.

Da una siffatta integrazione potrebbero trarre profitto in primo luogo gli agglomerati transfrontalieri come Ginevra, Basilea e Mendrisio-Chiasso. Questi agglomerati assumono una posizione e un'importanza particolari nella struttura urbana svizzera, trattandosi di nodi per l'integrazione della rete svizzera delle città e degli agglomerati nella rete urbana europea. Del resto, non si tratta più di regioni periferiche, bensì di centri di regioni economiche transfrontaliere essenziali per lo sviluppo economico dinamico della Svizzera.

A queste regioni si dischiudono nuove prospettive, poiché, stringendo relazioni con le vicine città europee, acquistano in attrattiva e in importanza rispetto alle altre zone urbane elvetiche. L'attuazione degli accordi bilaterali relativi alla libera circolazione delle persone offre un'altra possibilità di rafforzare le relazioni transfrontaliere. A tal fine è però necessario risolvere i problemi del coordinamento transfrontaliero, segnatamente nei settori dei trasporti e dell'evoluzione degli insediamenti. Da quest'integrazione nelle reti urbane europee possono però trarre vantaggio anche le altre città e gli altri agglomerati della Svizzera, segnatamente l'area metropolitana di Zurigo che, in quanto spazio economico, è esposta ad una sempre più aspra competizione tra piazze con gli altri grandi centri all'estero.

##### 4.6.2 Reti d'infrastruttura

Nonostante la crescente importanza delle telecomunicazioni nell'economia e nel settore sociale, dei buoni collegamenti internazionali di trasporto permangono indispensabili per lo sviluppo della cooperazione partenariale fra le città e gli agglomerati della Svizzera e le città europee. Tali collegamenti sono altresì necessari per mantenere attraenti le grandi zone urbane della Svizzera nella competizione internazionale. Accanto alle telecomunicazioni

<sup>17</sup> Nella terminologia europea il concetto di «città» equivale generalmente a ciò che noi definiamo «agglomerato».

e ai trasporti, è di grande importanza anche l'infrastruttura energetica.

Se si confrontano la qualità dei collegamenti internazionali con i mezzi di trasporto di grandi città svizzere come Zurigo, Ginevra e Basilea con città che nella gerarchia urbana europea occupano una posizione paragonabile (Lione, Rotterdam, Stoccarda, Colonia, Düsseldorf, Strasburgo, Vienna, Firenze e Torino) si constata che<sup>18</sup>:

- per quanto concerne la qualità dell'allacciamento alla rete ferroviaria europea Basilea si trova in testa, mentre Zurigo e Ginevra si situano a metà classifica. Manca però un raccordo ferroviario all'aeroporto di Basilea;
- nel paragone, le grandi città svizzere si trovano in posizioni favorevoli riguardo ai trasporti aerei.

Alcuni sviluppi fanno però temere che, nel paragone con le relative città straniere, l'integrazione delle città svizzere nella rete europea dei trasporti potrebbe peggiorare:

- I Paesi europei attribuiscono la massima priorità alla realizzazione della rete ferroviaria ad alta velocità. Per il momento, però, l'integrazione delle città svizzere in tale rete sarà tutt'al più marginale, a meno che la Confederazione non si dichiari disposta a finanziare una parte consistente delle infrastrutture situate al di fuori dei confini nazionali (vedi 8.4.).
- La liberalizzazione dei trasporti aerei in Europa favorisce la formazione di un numero limitato di «centri nevralgici» i cui grandi aeroporti (Londra, Parigi, Amsterdam, Francoforte, Berlino, Milano) costituiranno i nodi principali del traffico a lunga distanza. Gli altri aeroporti assumeranno una funzione complementare di servizio. È arduo prevedere come gli aeroporti svizzeri si posizioneranno in tale contesto.

È difficile ottenere in seno alla Confederazione una visione d'insieme in merito alle pianificazioni dei Paesi vicini in relazione alla rete autostradale e alla rete ferroviaria ad alta velocità (le informazioni in merito sono disponibili presso i diversi Uffici federali) o la rete delle strade principali (a questo proposito le informazioni sono ottenibili presso i rispettivi Cantoni).

---

<sup>18</sup> Vedi Kuster J, Meier H.-R., *Sied- räumliche Entwicklung*, ARE, UVEK, *lungsraum Schweiz, Struktur und* luglio 2000.

## 5 Contesto internazionale ed europeo

Il previsto impegno della Confederazione a favore dello spazio urbano non costituisce un'iniziativa isolata o un'azione particolarmente innovativa della Svizzera.

Una prima visione d'insieme della situazione in alcuni Paesi europei evidenzia che la maggior parte di essi è consapevole dell'importanza delle zone urbane per lo sviluppo sostenibile. In tutti i Paesi presi in esame ci si occupa intensamente delle questioni relative alla collaborazione orizzontale negli agglomerati<sup>19</sup>. Lo stato di sviluppo di una politica urbana varia considerevolmente. Ad ogni modo, nel paragone con le iniziative straniere, la Svizzera accusa già un certo ritardo o rischia di trovarsi a rimorchio.

Anche l'Unione europea ha adottato provvedimenti affinché la politica comunitaria tenga meglio conto delle zone urbane.

Il Territorial Development Policy Committee dell'OCSE si occupa da diversi anni della questione del governo e dell'amministrazione ottimali di una città.

La prospettiva proposta in questo rapporto s'iscrive pertanto in un contesto internazionale ed europeo in cui l'impegno a favore di un'evoluzione urbana sostenibile ha già compiuto grandi progressi.

### 5.1 Esempi dei Paesi vicini

Nel seguito vengono illustrati alcuni casi di particolare interesse senza pretesa di esaustività né di rilevamento sistematico.

#### Francia:

La Francia attua una politica degli agglomerati molto attiva. In particolare si possono evidenziare tre priorità.

- Introduzione dei «Contrats de Plan Etat-Region»: lo Stato concede alle regioni contributi finanziari per l'attuazione dei loro compiti sotto forma di budget globale.

<sup>19</sup> Werner Heinz (a c.d.), Stadt & nation, Ein internationaler Ver-Region – Kooperation oder Koordination.

Come parte di questo programma vengono inoltre stipulati dei «Contrats d'agglomération» per il finanziamento di progetti di promozione economico, coesione sociale, assetto del territorio e pianificazione urbana, trasporti, politica dell'alloggio e politica ambientale.

- Riforma della collaborazione intercomunale: mediante incentivi economici, lo Stato incoraggia la creazione di nuove strutture intercomunali in sostituzione delle forme di collaborazione risalenti agli anni Sessanta. Sono previsti tre livelli:
  - Communautés de communes per città minori nello spazio rurale;
  - Communautés d'agglomération per insediamenti con più di 50000 abitanti;
  - Communautés urbaines per insediamenti con più di 500000 abitanti.
- Adattamento degli strumenti di pianificazione, dove è d'interesse soprattutto lo «Schéma de cohérence territoriale». Il perimetro dello «Schéma» viene stabilito in base ai rapporti funzionali tra i Comuni. I Comuni che si trovano all'interno di questo perimetro stabiliscono nel quadro dello «Schéma» il futuro sviluppo territoriale.

#### Esempio: Grand Lyon<sup>20</sup>

Fin dagli anni Sessanta, i 55 comuni dell'agglomerato di Lione hanno dato vita a una Communauté urbaine. I compiti della Communauté comprendono la pianificazione del territorio e la politica dell'alloggio, i trasporti, la gestione dei parcheggi nonché l'approvvigionamento e lo smaltimento.

Nel mese di dicembre del 1997, Grand Lyon ha lanciato l'azione Millénaire3 al fine di:

- animare il dibattito pubblico nell'agglomerato su tutti gli importanti temi sociali,
- elaborare il «Projet d'agglomération» per uno sviluppo globale e durevole della metropoli: «21 priorités pour le XXIe siècle: une agglomération compétitive et rassemblée (21 priorità per il 21° secolo: un agglomerato competitivo e raggruppato).

In tre anni sono state quasi 2000 le persone che hanno partecipato direttamente ai lavori di Millénaire3.

#### Gran Bretagna:

In un White Paper (libro bianco) del 2000<sup>21</sup>, il governo espone la sua strategia e le misure concrete per una politica urbana. In primo luogo, sono previsti programmi d'in-

<sup>20</sup> <http://www.millenaire3.com/>  
<http://www.grandlyon.com/>.

<sup>21</sup> Department of the Environment, Transport and the Regions, Our Towns and cities: the future; Delivering an urban renaissance, consultabile al sito <http://www.urban.dtlr.gov.uk/>.

vestimento e sgravi fiscali. Gli sgravi fiscali previsti ammontano a ca. 1 miliardo di £. Rispetto al 2001, per il 2003 e il 2004 sono previsti, ad esempio nei settori della formazione, della sanità, dei trasporti, della costruzione di alloggi, della cultura e dello sport, investimenti supplementari tra il 4% e il 20%. Essi permetteranno di sostenere diverse punti chiave della strategia urbana come per esempio il cambiamento dell'utilizzazione di aree abbandonate, la rivalutazione del contesto urbano, il promovi-mento delle Town Centre management partnerships (una coalizione di proprietari, abitanti e commercianti per l'e-laborazione e l'attuazione di strategie volte a rivalutare i centri delle città) ecc.

Per l'attuazione di queste misure verrà creato un nuovo «Cabinet Committee on Urban Affairs», che si avvarrà del sostegno di un «Sounding Board on Urban Issues». In seno al Ministero competente è stata istituita una nuova Urban Policy Unit.

Per migliorare la cooperazione intercomunale sono nate, grazie a iniziative locali, svariate forme di collaborazione formale e informale come per esempio:

- la cooperazione intercomunale nella prestazione di servizi comunali (per es. pompieri);
- i partenariati di rivitalizzazione per il marketing regionale e l'elaborazione di strategie di sviluppo;
- le associazioni città e dintorni per lo sviluppo di strategie concernenti diversi temi urbanistici, economici, sociali e ambientali.

---

**Esempio: «Liverpool Vision». Un esperimento pilota per una Urban Regeneration Company**

Liverpool Vision si basa su un partenariato pubblico-privato del governo centrale, della Development Agency regionale, del Liverpool City Council e di promotori privati. Questa associazione ha lo scopo di rivitalizzare il centro città, sviluppando strategie di valorizzazione e trovando investitori per nuovi insediamenti. Fanno parte di questi sforzi segnatamente il miglioramento dell'immagine del centro città, il miglioramento della qualità ambientale e l'assicurazione dell'infrastruttura dei trasporti e delle altre infrastrutture.

Il successo dei 3 progetti pilota ha incoraggiato il governo inglese ad avviare altre 12 Urban Regeneration Companies.

---

**Germania:**

In Germania<sup>22</sup> vanno evidenziati soprattutto i progetti modello. I progetti modello vogliono generare buoni esempi e incentivarne l'imitazione nella prassi quotidiana. Essi si distinguono per un accompagnamento sistematico e un efficace scambio d'esperienze. Con l'impiego di modeste risorse finanziarie e umane (per esempio, per i progetti modello Reti di città sono stati impiegati 7 milioni di DEM ripartiti sull'arco di 5 anni) vengono raggiunti risultati relativamente vistosi. Due progetti modello sono di particolare interesse.

- Reti di città: promovimento della cooperazione a livello politico e amministrativo mediante un'intesa su obiettivi, progetti e misure comuni. Sono per es. temi della collaborazione il marketing, le pubbliche relazioni, il promovimento economico, la formazione, l'evoluzione degli insediamenti e la gestione delle superfici. Le città formano un'organizzazione di progetto partecipativa, basata sulla parità di diritti e la partecipazione volontaria<sup>23</sup>.
- Il concorso «Regionen der Zukunft» (Regioni del futuro): mediante un concorso le regioni sono state incentivate a elaborare proposte innovative per uno sviluppo sostenibile del territorio e degli insediamenti<sup>24</sup>.

Caratteristico per tutti i progetti modello è la partecipazione volontaria e un forte impegno finanziario dei promotori del progetto (Länder, città).

Inoltre, è in corso attualmente il programma «Soziale Stadt» (Città sociale). Lo scopo del programma è l'interruzione e la prevenzione di una spirale regressiva che potrebbe comportare un ulteriore distacco delle regioni marginali dal loro contesto. Si vuole così interrompere il circolo vizioso per cui singoli abitanti di quartieri sottoprivilegiati si trasferiscono in quartieri «migliori» non appena possono permetterselo, lasciando il posto a coloro che non sanno altrimenti dove andare.

Il programma viene finanziato tra l'altro grazie a una combinazione intersettoriale e tra uffici di programmi di

---

<sup>22</sup> <http://www.bbr.bund.de/>

<sup>23</sup> Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Modellvorhaben «Städtenetze» – Neue Konzeptionen der interkommunalen Kooperation (Reihe «Werkstatt: Praxis» Nr. 3/1999); <http://www.staedtetzeforum.de/>.

<sup>24</sup> <http://www.zukunftregionen.de/>.

promovimento. Inoltre, il governo federale mette a disposizione 150 milioni di DEM all'anno. Assieme ai mezzi di promovimento dei Länder e dei Comuni che attuano il programma risultano così a disposizione 450 milioni di DEM all'anno.

---

**Esempio: Progetto modello Rete di città Sassonia-Baviera**

Unione delle cinque città di Bayreuth, Hof, Plauen, Zwickau e Chemnitz attorno ai temi centrali trasporti, tecnologia, cultura e turismo. Mediante un'iniziativa comune, le città sono per esempio riuscite a ottenere un potenziamento del collegamento ferroviario lungo quest'asse, finora discontinuo, e un collegamento ininterrotto di qualità tra Norimberga e Lipsia mediante un treno ad assetto variabile ICE.

---

*Belgio:*

Dal 1999, il governo centrale attribuisce una elevata priorità all'elaborazione e all'attuazione di una politica nazionale per le città maggiori. A tale scopo ha nominato appositamente un «Ministre en charge de la politique des grandes villes».

Tra il governo e le grandi città vengono stipulati accordi per lo sviluppo delle città. Tali accordi contengono gli obiettivi e le misure formulati dalle città nonché indicatori per il controlling. Per l'attuazione, il governo concede un budget globale. Nelle 7 città interessate sono stati così avviati 116 progetti. Nel 2000 sono stati investiti a tal fine 35 milioni di euro.

---

**Esempio: patto per la città con Molenbeek-Saint-Jean**

Molenbeek-Saint-Jean con i suoi 72000 abitanti fa parte del comprensorio di Bruxelles. In seguito ai cambiamenti strutturali, il Comune è stato investito da una grave crisi che ha comportato una grande perdita d'attrattiva. Dal 2000, gli sforzi volti alla rivalutazione della città vengono attivamente sostenuti dal governo centrale mediante un patto per la città. Ne fanno parte progetti di rinnovamento urbano (ristrutturazioni, rivalutazione dello spazio pubblico), miglioramento della sicurezza, rafforzamento della solidarietà sociale (per es. con centri di vicinato) e il promovimento economico (per es. misure per la creazione di posti di lavoro).

---

*Paesi Bassi:*

Il governo dei Paesi Bassi si impegna con grandi programmi d'investimento per il rinnovamento delle città. Oltre a ciò, quest'anno è stato promosso un «Innovation Programme City Renewal». Con questo programma, il governo vuole incentivare pianificazioni e progetti atti a fungere da esempio per una soluzione efficiente e di alta qualità dei problemi urbani. Inoltre il governo vuole rafforzare la rete urbana, segnatamente nella cosiddetta «Randstadt» (Amsterdam, Rotterdam, L'Aia, Utrecht).

Accanto a ciò, è in corso fin dagli anni Ottanta un ampio dibattito sulle modalità di miglioramento della collaborazione tra i Comuni delle regioni urbane. La discussione spazia dalle proposte di creazione di nuovi supercomuni al rafforzamento della cooperazione orizzontale,

---

**5.2 Unione europea: SSSE, Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile, Fondo strutturale, Iniziativa URBAN**

---

L'11 maggio 1999 gli Stati membri dell'Unione europea hanno approvato a Potsdam lo Schema di sviluppo dello spazio europeo (SSSE), che mira tra l'altro a garantire lo sviluppo di un sistema urbano equilibrato e policentrico all'interno dell'Unione.

Parallelamente è stato adottato un Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile. In questo documento vengono descritti sia obiettivi che azioni concrete. Esso funge da quadro di riferimento affinché nella politica comunitaria si tenga maggiormente conto delle sfide che si presentano nelle zone urbane e si utilizzi meglio il loro potenziale. Inoltre, il Quadro d'azione persegue anche un migliore coordinamento delle politiche settoriali. Un bilancio dettagliato sarà tratto in occasione della relazione della Commissione europea sulla coesione economica e sociale che verrà pubblicata nel 2002.

Nella programmazione relativa al Fondo strutturale per il periodo 2000-2006, nell'ambito della politica regionale si è posto l'accento sulla dimensione urbana. Inoltre, l'Iniziativa comunitaria URBAN II vuole promuovere lo sviluppo e l'attuazione di modelli di sviluppo innovativi per una rigenerazione economica e sociale delle zone urbane che si trovano in una situazione di crisi<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> L'iniziativa URBAN II è rivolta a zone urbane escluse, di minoranze etniche o di rifugiati, insufficiente grado di scolarizzazione e di qualificazione, forte tasso di disoccupazione a lungo termine, scarsa attività economica, elevato grado di povertà e di esclusione, necessità di conversione in virtù di difficoltà economiche e sociali locali, importante presenza di immi-



Dalle iniziative europee risulta, da un lato, che il concetto svizzero per lo sviluppo urbano, secondo il modello di un sistema decentrato di città, così com'è descritto nelle Linee guida per l'ordinamento del territorio svizzero, non costituisce una specifica particolarità nazionale, ma corrisponde alle riflessioni dell'Unione europea. Esse evidenziano inoltre che la necessità di un'azione a livello nazionale o addirittura europeo è anche qui riconosciuta, segnatamente per quanto concerne l'orientamento e il coordinamento delle politiche settoriali.

### **5.3 «Metropolitan Governance Principles» dell'OCSE**

---

Il 14 giugno 2001, il Consiglio dell'OCSE ha approvato i «Metropolitan Governance Principles». L'OCSE non ha la pretesa di stabilire un modello di governo universale per le regioni metropolitane. Essa incoraggia tuttavia gli Stati membri ad adottare una serie di principi con cui è possibile affrontare i complessi problemi di governo che si presentano in queste regioni: mancata coincidenza tra spazi funzionali e amministrativi, difficoltà finanziarie dovute alle funzioni di centro, mancata trasparenza nelle decisioni a livello locale.

I principi stabiliti dall'OCSE comprendono:

- il principio delle «città per gli abitanti» (le esigenze della popolazione contano come quelle dell'economia);
- la coerenza delle politiche settoriali;
- il coordinamento tra gli enti locali e i livelli di governo;
- lo sviluppo endogeno;
- una gestione finanziaria efficiente;
- la flessibilità delle istituzioni e delle attività come garanzia per l'adattamento ai cambiamenti;
- l'individualità che consente l'adattamento alle condizioni locali;
- la partecipazione della società civile e di tutti i livelli dell'amministrazione;
- il promovimento della coesione sociale;
- la sussidiarietà (le prestazioni vanno fornite al livello più locale possibile);
- la sostenibilità.

In quanto membro dell'OCSE, anche la Svizzera è sollecitata a promuovere la diffusione di questi principi.

## 6 Obiettivi e strategie della politica degli agglomerati della Confederazione

Gli obiettivi definiti in seguito rispecchiano lo stato attuale delle riflessioni in merito all'auspicato sviluppo dello spazio urbano in Svizzera. Essi sono formulati in termini abbastanza generali e lasciano irrisolte numerose questioni. L'elaborazione di una visione del futuro dettagliata dello spazio urbano con scenari quantitativi e qualitativi andrebbe oltre gli intendimenti di questo rapporto. Non dimeno, a media scadenza, sarà necessario avviare anche questo lavoro.

### 6.1 Obiettivi a lungo termine

La politica degli agglomerati ha il compito di contribuire a uno sviluppo sostenibile dello spazio urbano in Svizzera. Poiché gran parte della popolazione e delle loro attività è concentrata nelle regioni d'insediamento, la politica degli agglomerati contribuisce a uno sviluppo sostenibile dell'intero territorio svizzero.

Sulla base delle Linee guida per l'ordinamento del territorio svizzero e del riorientamento della politica regionale del 1996 la politica della Confederazione a favore dello spazio urbano persegue essenzialmente tre scopi.

1. Assicurare l'attrattiva economica delle zone urbane e garantire alla popolazione residente un'elevata qualità di vita affinché esse possano svolgere appieno il loro ruolo di motori dell'economia e di spazio di vita dei due terzi della popolazione svizzera.
2. Mantenere una rete policentrica di città e agglomerati affinché questi possano difendere la loro posizione nella competizione economica nazionale e internazionale senza che ciò sia all'origine della formazione di conurbazioni smisurate con i relativi problemi.
3. Limitare l'espansione territoriale delle zone urbane promuovendo lo sviluppo centripeto degli insediamenti e l'ordinamento degli spazi urbani.

In tal modo si vuole favorire uno sviluppo efficiente dei Comuni urbani e d'agglomerato alleggerendo nel contempo i territori rurali dalla pressione dell'urbanizzazione.

#### 6.1.1 Attrattiva economica e qualità di vita

Poiché le zone urbane, e segnatamente i cinque agglomerati maggiori, sono considerati i motori della vita economica del nostro Paese, il mantenimento della loro attrattiva è di fondamentale importanza per l'intera economia svizzera.

Oltre che da fattori macropolitici e macroeconomici e da un'offerta di forza lavoro qualificata, una rete locale di imprese performanti e un buon accesso al mercato, l'attrattiva economica della Svizzera dipende da altri fattori come per es.<sup>26</sup>:

- la disponibilità, l'efficienza e i costi delle infrastrutture di trasporto (trasporti privati, pubblici e aerei) e delle telecomunicazioni;
- la prossimità a centri di ricerca e di formazione;
- un'aliquota fiscale vantaggiosa;
- procedure amministrative semplici e affidabili;
- una sufficiente offerta di diverse superfici d'insediamento ben urbanizzate che consentono un'utilizzazione flessibile;
- le condizioni di vita in generale.

L'attrattiva economica non deve però andare a detrimento della qualità di vita degli abitanti. Al contrario, vivere in città dev'essere allettante per tutte le categorie della popolazione. D'altronde, la qualità di vita è diventata un importante fattore della scelta dell'ubicazione per le imprese.

A questo proposito vanno posti in evidenza i seguenti fattori che aumentano la qualità di vita nelle zone urbane<sup>27</sup>:

- la composizione (sociale e demografica) molteplice della popolazione;

<sup>26</sup> Vedi BAK, *International Benchmarkreport 2000*, Basilea 2000; o Brugger E.A., Kärcher T., *Weltstädte – Schweizer Städte. Die Funktion schweizerischer Grossstädte im Weltwirtschaftlichen Kontext*, PNR Città e trasporti, Rapporto 5, 1992.

<sup>27</sup> Vedi Vettiger, H., Walter-Busch E., *Lebensqualität in Schweizer Städten*, PNR Città e trasporti, Rapporto 31, 1993; oppure lo studio UniVox, *Partizipation im Quartier und Zufriedenheit mit Wohnsittuation*, Wohnen, 1999.

- un'offerta diversificata di alloggi (alloggi per famiglie, appartamenti sussidiati e abitazioni ad elevato standing);
- le installazioni per famiglie (parchi gioco, asili nido...);
- la vicinanza a opportunità d'acquisto;
- un'attraente offerta culturale e del tempo libero;
- un'offerta ricca e di qualità di infrastrutture e aree sportive per tutte le discipline e tutta la popolazione, dai più giovani ai più anziani;
- servizi sanitari di qualità;
- gli spazi pubblici attraenti;
- la qualità ambientale (rumore, qualità dell'aria, aree naturali e verdi, approvvigionamento d'acqua...);
- i trasporti pubblici efficienti (densità dell'offerta e prezzo), spazio per il traffico lento (a piedi, in bicicletta); efficienti collegamenti dei trasporti e brevi tratte;
- un'ampia offerta a livello di occupazione e formazione;
- i bassi costi della vita (reddito in relazione a imposte e pigioni);
- la sicurezza delle persone e dei beni;
- la possibilità di partecipare ai processi decisionali politici.

L'assicurazione dell'attrattiva economica e della qualità della vita nelle zone urbane presuppone una modalità d'azione che tenga conto di tutti i fattori summenzionati.

### 6.1.2 Mantenere una rete policentrica di città e agglomerati

La conservazione dell'esistente struttura degli insediamenti, caratterizzata da un sistema articolato gerarchicamente di città e agglomerati grandi, medi e piccoli, presuppone quanto segue:

- La specializzazione, la complementarità e la cooperazione delle città e degli agglomerati all'interno delle reti strategiche delle grandi regioni economiche (Altopiano, Ticino, Basilea, Regione del Lemano, Zurigo, Svizzera centrale, Svizzera Nordorientale). Queste reti strategiche possono articolarsi in senso verticale, tra un grande centro e città e agglomerati minori, o in senso orizzontale, tra città e agglomerati di grandezza paragonabile.
- Un'efficiente rete di trasporti passeggeri e merci (che copre la domanda in modo economico e tiene conto dell'impatto sull'assetto del territorio e sull'ambiente) nonché una performante infrastruttura di telecomunicazioni non solo tra i grandi centri, ma anche per gli agglomerati medi e piccoli nonché per i centri regionali nelle regioni periferiche. Un altro fattore centrale è il coordinamento

tra i modi di trasporto nonché tra traffico a lunga distanza e traffico regionale (pubblico e privato).

- Per le quattro aree metropolitane di dimensione internazionale (Zurigo, Ginevra-Losanna, Basilea e Ticino) come pure per gli agglomerati transfrontalieri è inoltre fondamentale il collegamento della rete nazionale con la rete urbana europea (vedi definizione nel capitolo 4.6.).

Lo sviluppo delle reti strategiche di città e di agglomerati deve corrispondere a più esigenze:

- il rafforzamento della concorrenzialità dei grandi agglomerati svizzeri nella competizione internazionale, dando loro la possibilità di fare riferimento a una rete di città e agglomerati piccoli e medi con funzioni complementari (industria, zone residenziali, turismo);
- la prevenzione dei costi indotti delle concentrazioni urbane (traffico, ambiente, società, finanziamento delle infrastrutture, approvvigionamento, smaltimento dei rifiuti) che finora hanno risparmiato la Svizzera;
- la valorizzazione del potenziale dei piccoli e medi agglomerati nell'Altopiano; a tali agglomerati va data l'opportunità di partecipare allo sviluppo dei grandi centri internazionali e nazionali (Zurigo, Ginevra, Basilea, Berna, Winterthur, Lucerna, San Gallo, Lugano e Losanna);
- il mantenimento e rafforzamento delle piccole città e dei piccoli agglomerati nelle regioni periferiche.

Così la Svizzera manterrà la propria capacità concorrenziale offrendo alle imprese che intendono stabilirsi nel suo territorio agglomerati vivibili, una efficiente rete dei trasporti distribuita sull'intero territorio, una varietà urbana, la prossimità a zone di svago e ristoro e un'elevata qualità dell'habitat.

### 6.1.3 Limitare l'espansione territoriale delle zone urbane e strutturare tali regioni d'insediamento

Nelle Linee guida per l'ordinamento del territorio svizzero è stato stabilito il principio dello sviluppo centripeto degli insediamenti. Questo principio vale soprattutto per le zone urbane.

Sviluppo centripeto degli insediamenti non significa porre un freno all'evoluzione economica e sociale delle città e degli agglomerati. L'obiettivo consiste invece:

- nel promovimento di un'utilizzazione ottimale degli spazi a disposizione, di un'organizzazione e utilizzazione

razionale delle infrastrutture nonché di un'utilizzazione parsimoniosa delle risorse all'interno delle zone urbane;

- nel mantenimento di territori rurali strutturanti e prossimi allo stato naturale al fine di dischiudere opportunità di utilizzazione per il turismo, la ricreazione e l'agricoltura.

Al posto di un'estensione debordante e disorganizzata degli agglomerati nei territori rurali occorrono pianificazioni che associno tutti i Comuni di un agglomerato, definiscano determinati poli di sviluppo e di concentrazione edilizia (migliore utilizzazione del volume edificato esistente, rinnovazione, cambiamento di utilizzazione) e assicurino attraenti spazi pubblici.

La densificazione dello sviluppo urbano presuppone un'efficiente rete di mezzi di trasporto pubblici (offerta ampia e di qualità, collegamenti economici ed affidabili) all'interno delle zone urbane, affinché gran parte dei movimenti pendolari possano essere smaltiti con i TP. Per contro, le imprese costrette a fare capo al TMP devono insediarsi in prossimità di svincoli autostradali e di accessi alla rete ferroviaria per il trasporto merci.

Al fine di assicurare che il principio dell'evoluzione centripeta degli insediamenti non venga realizzato a detrimento della qualità della vita nello spazio urbano sono indispensabili una concezione globale per il processo di densificazione all'interno di un agglomerato, un miglioramento qualitativo della sostanza edificata nonché il promovimento dei trasporti pubblici e del traffico lento.

## 6.2 Strategia

La politica degli agglomerati è un compito trasversale. Essa non costituisce quindi una politica settoriale a sé stante.

Con il suo impegno a favore degli agglomerati la Confederazione persegue gli scopi seguenti:

- assicurare che le sue diverse attività prendano meglio in considerazione la particolare situazione e i problemi specifici dello spazio urbano;
- assicurare la coerenza dei provvedimenti adottati nelle diverse politiche settoriali a favore dello spazio urbano;

- sostenere, nel quadro delle sue competenze, i Cantoni e le città/i Comuni nei loro sforzi volti al rafforzamento delle città e degli agglomerati.

L'impegno della Confederazione si basa sull'articolo 50, capoversi 2 e 3 della Costituzione federale nonché sui fondamenti costituzionali dei rispettivi settori della politica federale.

Per la politica federale degli agglomerati sono stati definiti cinque assi strategici:

1. Una maggiore considerazione delle particolari necessità dello spazio urbano nelle attività della Confederazione: al fine di conseguire gli obiettivi stabiliti, le politiche nei settori dei trasporti, dell'ambiente, dell'alloggio, dell'azione sociale, delle finanze nonché la politica regionale e della pianificazione del territorio assumono un ruolo determinante.

2. Una migliore collaborazione verticale tra la Confederazione, i Cantoni e le città/i Comuni: nessuna delle parti in causa può affrontare da sola le sfide delle città e degli agglomerati.

3. L'incentivazione di una migliore cooperazione all'interno degli agglomerati nonché tra le città e tra gli agglomerati: soltanto gli agglomerati costituiti da Comuni che collaborano in modo efficiente e soltanto città e agglomerati che si sviluppano in reciproca complementarità sono in grado di assicurare a lungo termine l'attrattiva economica e la qualità di vita.

4. L'integrazione della rete svizzera delle città e degli agglomerati nella rete urbana europea: la capacità concorrenziale delle città e degli agglomerati in Svizzera dipende dalla loro capacità di assicurarsi l'accesso ai mercati e alle reti della cooperazione internazionale.

5. La sensibilizzazione della popolazione e delle cerchie politiche in merito alla realtà urbana della Svizzera: un ampio consenso sulla politica degli agglomerati presuppone una percezione diversa dell'attuale realtà dell'organizzazione del territorio svizzero.

Per raggiungere questi obiettivi, la Confederazione dispone dei seguenti mezzi e delle seguenti possibilità d'intervento:

- sfruttamento dei margini di manovra esistenti nel quadro delle diverse politiche settoriali;
- coordinamento delle politiche settoriali con ripercussioni dirette sulle zone urbane;
- creazione di nuove basi legali nel quadro della Costituzione vigente;
- trasmissione di impulsi nella direzione auspicata mediante il sostegno tecnico o finanziario di progetti o iniziative innovative;
- impegno finanziario nel quadro delle sue competenze settoriali;
- informazione e comunicazione.

### 6.3 Obiettivi a medio termine (10 anni)

Entro i prossimi dieci anni si prevede di elaborare, fissare e concretare la politica degli agglomerati della Confederazione. Le misure necessarie per l'attuazione dei seguenti obiettivi devono essere di volta in volta sottoposte per decisione al Consiglio federale, specificando le conseguenze sul piano finanziario e delle risorse umane.

Con riserva dell'evoluzione futura delle condizioni quadro generali e tenendo conto della situazione finanziaria tesa della Confederazione possono essere definiti a titolo indicativo per ciascuno dei cinque settori centrali d'intervento i seguenti obiettivi.

1. Migliore considerazione delle esigenze particolari dello spazio urbano nelle attività della Confederazione:

- Nei processi di elaborazione e di esecuzione delle politiche settoriali della Confederazione, le esigenze specifiche delle città e degli agglomerati, segnatamente degli agglomerati transfrontalieri, vengono sistematicamente prese in considerazione:
  - il finanziamento dei trasporti (TP, TMP, traffico lento) negli agglomerati è assicurato;
  - la coincidenza tra gli obiettivi della pianificazione del territorio e della protezione dell'ambiente è assicurata. L'esecuzione delle misure di protezione dell'ambiente è stata verificata e ottimizzata;
  - il sistema della politica familiare va rafforzato nel senso che le famiglie possano essere protette contro il ri-

schio di povertà riducendo così la pressione sull'aiuto sociale;

- la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni è attuata;
- la politica dell'alloggio sostiene le zone urbane nei loro sforzi di offrire spazio abitativo a buon mercato e di qualità;
- la politica culturale della Confederazione dispone di una legge sulla promozione della cultura che tiene in considerazione le particolari esigenze delle città e degli agglomerati;
- la Confederazione dà impulsi per la creazione di spazi e infrastrutture adatti per la pratica degli sport nelle zone urbane e per lo sfruttamento del potenziale sociale dello sport.
- Il coordinamento e la cooperazione interni alla Confederazione per le questioni relative allo spazio urbano sono assicurati e istituzionalizzati.
- La Confederazione dispone delle necessarie risorse finanziarie e umane per considerare adeguatamente la tematica urbana nel quadro delle sue attività.

2. Migliore cooperazione verticale tra Confederazione, Cantoni e città/Comuni:

- La cooperazione verticale tripartita è istituzionalizzata sia a livello settoriale sia a livello intersettoriale. Essa assicura un'elaborazione e un'attuazione partecipative della politica dei rispettivi attori.
- Tra i partner svizzeri e con l'estero è assicurato un regolare scambio d'informazioni.

3. Promovimento di una migliore cooperazione orizzontale all'interno delle zone urbane nonché tra agglomerati:

- Le basi legali necessarie per il sostegno di progetti modello e l'introduzione di progetti d'agglomerato sono state stabilite.
- Sono terminati da dieci a venti progetti modello e il loro potenziale di attuazione è stato valutato. Nelle regioni interessate:
  - sono state elaborate efficienti forme di cooperazione tra i Comuni degli agglomerati e stabilite strategie di sviluppo comuni; questo anche negli agglomerati transfrontalieri;
  - sono create reti strategiche di città e di agglomerati, entro le quali gli interlocutori si specializzano, cooperano e si completano;

- sono stati realizzati diversi progetti innovativi per il rinnovamento interno.
- Nella maggior parte delle altre regioni urbane sono in atto progetti di cooperazione; reti strategiche di città e di agglomerati sono in preparazione o già avviate.

4. Integrazione della rete svizzera delle città e degli agglomerati nella rete urbana europea:

- Sono in corso diversi progetti per lo sviluppo di reti strategiche con città e agglomerati dei Paesi confinanti o è in atto la partecipazione a reti esistenti.
- La partecipazione delle città e degli agglomerati in Svizzera alle reti europee per lo scambio delle informazioni e delle esperienze rimane assicurata.
- L'allacciamento delle metropoli svizzere alla rete ferroviaria europea ad alta velocità è assicurato.

5. Informazione, scambio di esperienze, sensibilizzazione:

- La popolazione, la politica e l'amministrazione riconoscono la realtà urbana della Svizzera.
- A tutti i partner che si interessano della tematica urbana è messa a disposizione un'efficiente piattaforma per lo scambio delle informazioni e delle esperienze.

Sviluppo sostenibile della Svizzera



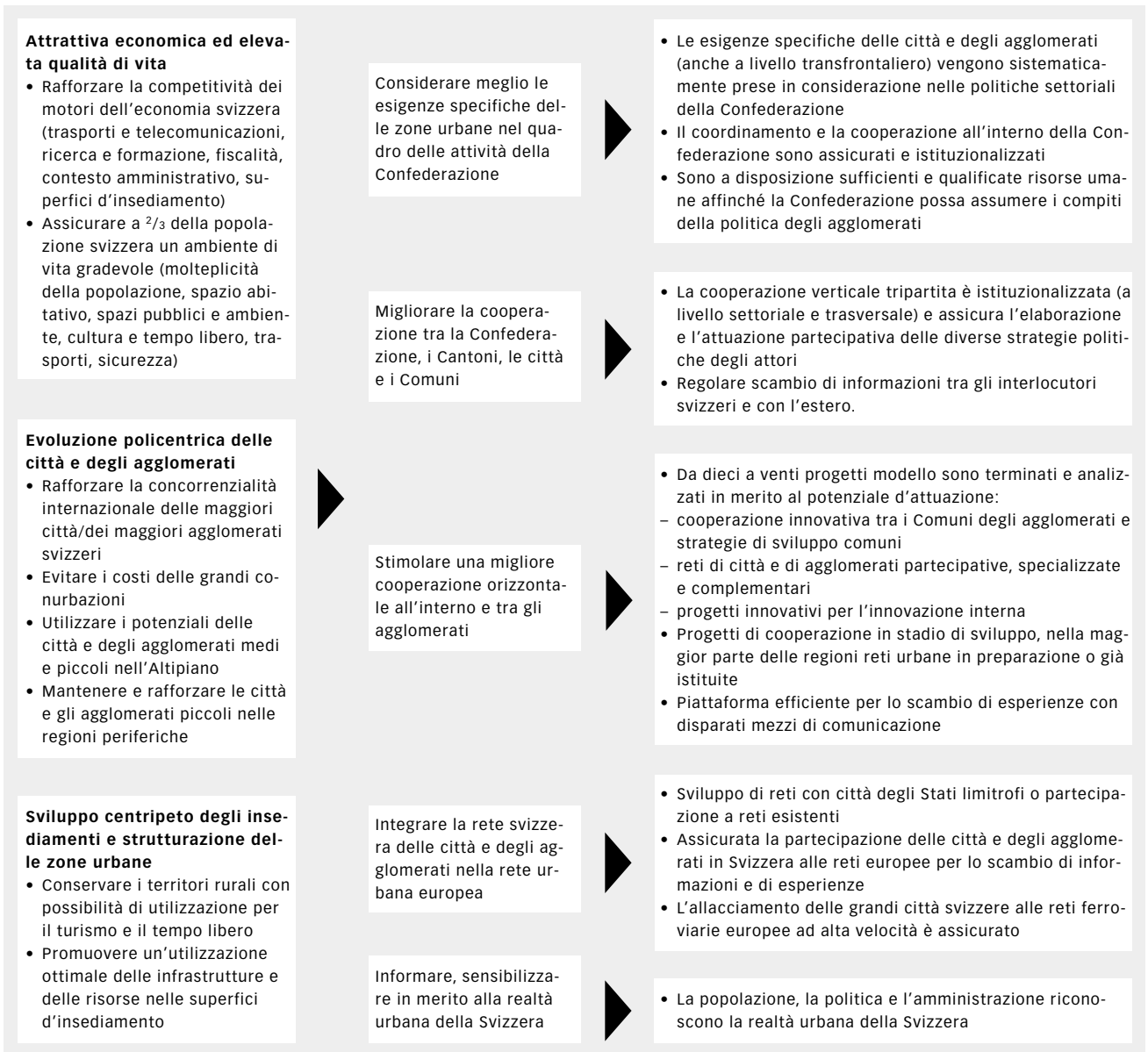
Sviluppo sostenibile dello spazio urbano



**Obiettivi a lungo termine**

**Strategie principali**

**Obiettivi a medio termine**



## 7 Posizione della politica degli agglomerati in rapporto alle altre politiche della Confederazione

### 7.1 Politica per gli agglomerati e politica per le regioni rurali

I lavori attualmente intrapresi per una migliore considerazione della situazione delle città e degli agglomerati da parte della Confederazione non sono concepiti né in funzione di uno spostamento delle priorità federali dalle regioni rurali e di montagna alle città e agli agglomerati, né come una deviazione di fondi destinati alle regioni periferiche a profitto delle zone urbane (politica agricola, LIM dal 1974, Regio Plus dal 1997, misure d'accompagnamento alla liberalizzazione nel settore delle infrastrutture (2000), in parte anche INTERREG dal 1995, decreto federale in favore delle zone di rilancio economico dal 1978, Innotours dal 1997). Al contrario, si intende così colmare una lacuna e completare l'attuale politica di ordinamento del territorio.

Le Linee guida per l'ordinamento del territorio svizzero del 1996 perseguono un avvenire armonico per l'economia e lo spazio vitale della Svizzera. Al fine di conseguire tale obiettivo sono state stabilite tra l'altro le strategie «Riordinare gli spazi urbani» e «Sostenere lo sviluppo dei territori rurali».

Il benessere del nostro Paese dipende, oltre che dalla specializzazione, anche dalla cooperazione tra le diverse regioni del Paese. In effetti, lo sviluppo delle regioni rurali è strettamente legato alla capacità concorrenziale dei centri. D'altra parte, la vicinanza a regioni rurali attrattive comporta vantaggi per le città che vorrebbero attirare imprese e abitanti.

Per queste ragioni, la politica di ordinamento del territorio deve:

- assicurare l'attrattiva delle diverse regioni del Paese rafforzandone i rispettivi punti forti e i potenziali;
- mettere in rete le regioni urbane e rurali, vale a dire promuovere la creazione di partenariati tra queste regioni e ciò non solo per lo scambio di informazioni e di esperienze, bensì soprattutto attorno a progetti comuni

innovativi a vantaggio dello sviluppo economico e sociale di ciascuna parte interessata.

È certamente impellente la necessità di una riflessione sulla sistemazione delle zone urbane al fine di assicurarne l'attrattiva. Nondimeno, non si può per questo lasciare in disparte la dimensione globale della politica in materia di ordinamento del territorio della Confederazione. La considerazione dei problemi delle zone urbane e dei territori rurali deve avvenire in modo coordinato.

In particolare, è necessario che l'esecuzione di una politica degli agglomerati della Confederazione avvenga nel quadro della riflessione attualmente in corso e che miri a una maggiore coerenza degli strumenti attuali e futuri della politica regionale. Al momento attuale, non è però ancora possibile stabilire con esattezza quali sinergie potranno essere realizzate tra i due progetti. Non appena saranno concretati i lavori in materia di politica regionale, i due Uffici responsabili per la politica di ordinamento del territorio, l'Ufficio federale per lo sviluppo territoriale (ARE) e il Segretariato di Stato dell'economia (seco), assicureranno un stretto coordinamento. Si tratterà per esempio di stabilire le modalità per promuovere le interazioni tra le zone urbane e le regioni rurali nel quadro delle grandi regioni funzionali.

### 7.2 Politica degli agglomerati e Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni (NPC)

Il progetto di Nuova perequazione finanziaria contiene elementi d'interesse in relazione alla presa in considerazione dei problemi specifici delle città. In particolare, si tratta della perequazione degli oneri eccessivi da ricondurre a motivi sociali e demografici, nonché della collaborazione e della perequazione intercantonale degli oneri (vedi capitolo 8.1.5).

Queste misure contribuiranno indirettamente a risolvere gli aspetti finanziari dei problemi delle regioni urbane. Tuttavia, ciò non basterà a risolvere del tutto i problemi relativi all'attuazione della politica settoriale della Confederazione, alle strutture di cooperazione città-Cantoni-Confederazione e all'efficienza istituzionale delle zone



urbane. Perciò occorrono, a fianco del messaggio sulla NPC, misure complementari.

Le misure proposte in seguito sono state elaborate di concerto con gli interlocutori competenti per il progetto NPC. Si è voluto così assicurare che i provvedimenti della politica degli agglomerati siano compatibili con il messaggio sulla NPC.

### **7.3 Politica degli agglomerati e impegni economici internazionali**

Le misure proposte nel seguito sono state esaminate sotto il profilo della compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera e segnatamente gli accordi dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC). Non esistono conflitti.

## 8 Misure

In questo capitolo viene proposto un pacchetto di misure concrete, in parte sono già in fase di realizzazione, in parte da attuare. Esse realizzano i 5 assi strategici definiti nel capitolo 6:

- migliore considerazione delle esigenze particolari dello spazio urbano nel quadro delle attività della Confederazione;
- miglioramento della cooperazione tra la Confederazione, i Cantoni e le città/i Comuni;
- creazione di incentivi per una migliore cooperazione negli agglomerati nonché tra le città e tra gli agglomerati;
- integrazione della rete svizzera di città e agglomerati nella rete urbana europea;
- sensibilizzazione della popolazione e delle cerchie politiche per la realtà urbana della Svizzera.

### 8.1 Considerazione delle esigenze dello spazio urbano nel quadro delle attività della Confederazione

#### 8.1.1 Misure di politica d'ordinamento del territorio

##### Misura in corso:

##### **Concretamento e attuazione delle Linee guida per l'ordinamento del territorio svizzero**

Attuazione delle Linee guida tramite misure aventi effetti possibilmente diretti e concreti sul territorio, segnatamente mediante il promovimento dei progetti modello nonché mediante un piano d'azione per una struttura sostenibile degli insediamenti.

I provvedimenti devono contribuire soprattutto a concretare l'idea di una rete di città e di agglomerati nonché sostenere esempi concreti di evoluzione centripeta e di uno sviluppo sostenibile degli insediamenti.

Come è stato rilevato nel capitolo 4.3.1, esiste la necessità di approfondire e aggiornare le Linee guida per l'ordinamento del territorio svizzero in relazione allo spazio urbano e di accelerarne e promuoverne l'attuazione.

Per l'attuazione e il concretamento sono previsti diversi assi d'intervento.

Tramite i progetti modello (capitolo 8.3) si vogliono incentivare progetti innovativi e concreti che perseguono un'attuazione diretta degli obiettivi delle Linee guida. Nel quadro della «Strategia per uno sviluppo sostenibile» del Consiglio federale, viene proposta l'elaborazione di un piano d'azione per una struttura sostenibile degli insediamenti. Tale piano contempla singole azioni mirate, da adottare da parte della Confederazione di concerto con i Cantoni e le città/i Comuni.

Oltre a ciò, per i piani settoriali strada e ferrovia viene elaborato un capitolo relativo alle basi concettuali che dovrà fornire un contributo al concretamento delle Linee guida. Quando sarà disponibile la versione emendata di tale capitolo (che sarà messo in consultazione circa a metà del 2002) verrà valutata l'ulteriore necessità di approfondimento e completamento (capitolo 8.1.2).

Infine occorre valutare se non sarebbe opportuno che la Confederazione, i Cantoni e le città/i Comuni elaborassero in Comune un documento di principio sull'auspicato sviluppo a lungo termine dello spazio urbano. L'obiettivo potrebbe essere una Carta o un concordato per una politica comune degli agglomerati. Per ragioni di competenza, l'iniziativa dovrebbe però partire dai Cantoni e dalle città, eventualmente dalla Conferenza Tripartita degli agglomerati (CTA). La Confederazione è sensibile a una tale esigenza.

Nel decreto del Consiglio federale del 7 giugno 1999 è stata menzionata come possibile opzione d'azione l'elaborazione di una concezione giusta l'articolo 13 della Legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT). Le considerazioni d'allora sono state nel frattempo approfondite. In particolare, sono state esaminate anche l'ammissibilità nel quadro delle competenze federali nonché l'utilità di una «Concezione Spazio urbano svizzero». L'ammissibilità di una tale concezione è stata riconosciuta. Essa vincola soltanto le autorità federali, le indicazioni e le disposizioni si limitano alle esistenti competenze federali. Per contro, l'utilità al momento attuale è valutata negativamente, attribuendo la priorità a un sostegno possibilmente immediato ai Cantoni e alle città/ ai Comuni nella loro politica degli agglomerati.

**Misura in corso:****«Rete per la politica degli agglomerati»**

La Rete per la politica degli agglomerati della Conferenza della confederazione sull'assetto del territorio (CAT), istituita all'inizio del 2001, coordina a livello tecnico i compiti della Confederazione di particolare importanza per lo spazio urbano.

La creazione di una rete dedicata alla politica degli agglomerati in seno alla Conferenza della Confederazione sull'assetto del territorio deve permettere di migliorare il coordinamento in questo settore.

La «Rete per la politica degli agglomerati» è stata creata già all'inizio del 2001 al fine di accompagnare i lavori di elaborazione del presente rapporto a livello tecnico<sup>28</sup>.

La «Rete per la politica degli agglomerati» è uno strumento necessario che verrà mantenuto anche dopo il 2001. Non appena saranno ultimati i lavori relativi al presente rapporto, occorrerà accertare se l'organizzazione e il funzionamento della rete corrispondono, a lungo termine, alle esigenze. Se non fosse il caso, si dovranno prendere in considerazione le modifiche del caso affinché la rete possa essere impiegata utilmente. In particolare, si tratta di:

- assicurare all'interno della Confederazione il coordinamento delle attività di particolare rilevanza per le zone urbane;
- assicurare una partecipazione coordinata a livello tecnico della Confederazione alla CTA, mentre a livello politico il coordinamento è assicurato dal Gruppo di coordinamento Interdipartimentale in materia di federalismo (IDEKOF, vedi capitolo 8.2);
- sensibilizzare gli Uffici federali toccati dalla problematica dello spazio urbano;
- istituire in seno all'amministrazione federale una rete di persone competenti specializzate in materia di sviluppo urbano;

- mettere a disposizione degli interlocutori dei Cantoni e delle città/dei Comuni – oltre all'ARE e al seco – una cerchia di specialisti con cui possano mettersi in contatto.

Se questa rete della CAT destinata alla politica dello spazio urbano sarà considerata uno strumento valido a lungo termine, si potrebbe affiancare ad essa una rete analoga per la politica a favore dello spazio rurale.

**Misura prioritaria:****Osservazione del territorio dello spazio urbano in Svizzera**

Approfondimento e attuazione di un sistema di monitoraggio dello spazio urbano in Svizzera, al fine di osservare l'evoluzione delle città e degli agglomerati, della rete delle città e degli agglomerati e la loro integrazione nella rete urbana europea.

Con un'analisi coordinata a livello nazionale delle statistiche che si riferiscono alla problematica urbana si perseguono i seguenti obiettivi:

- permettere un monitoraggio a lungo termine e sistematico dello spazio urbano (compresi gli agglomerati transfrontalieri);
- fornire i dati statistici occorrenti agli Uffici federali per l'elaborazione di una politica di ordinamento del territorio e altre politiche settoriali (trasporti, ambiente, politica sociale, integrazione degli stranieri, finanze, costruzione di alloggi, cultura, sport ecc.), tenendo conto della particolare situazione delle zone urbane;
- sostenere i Cantoni nella loro politica degli agglomerati;
- fornire i dati di base necessari per l'informazione e la sensibilizzazione della popolazione e delle cerchie politiche.

Su mandato dell'ARE e del seco, Hanser e Partner AG, affiancati da specialisti della Confederazione, dei Cantoni e delle città, hanno compiuto uno studio di fattibilità<sup>29</sup>. Questo studio ha tra l'altro evidenziato i temi centrali da trattare nel quadro di un sistema di osservazione. Inoltre, è stato allestito un elenco di indicatori che, sulla scorta dei dati esistenti, sono ritenuti idonei.

<sup>28</sup> La Rete è posta sotto la direzione dell'ARE e del seco e comprende, oltre ai rappresentanti della CAT, i rappresentanti dei seguenti altri Uffici toccati dalla problematica urbana:

– membri permanenti: SG DFI, USTRA, UFT, UFAFP, UFAS, AFF, progetto NPC, UFG, CFS, UFC;  
– membri interpellati a seconda delle esigenze: UST, UFAB, UFFT, UFC, UFE, Dir. SDIP.

<sup>29</sup> Kuster J., Meier H.-R., *Raumbeobachtung «Urbaner Raum Schweiz», Prüfung der Machbarkeit für ein Städte-Monitoring Schweiz*, Zurigo, 20 luglio 2001.

I temi centrali in relazione al monitoraggio dello spazio urbano sono i seguenti:

- problemi ed evoluzione del sistema centro-periferia all'interno degli agglomerati: sviluppo della città e dell'agglomerato, specializzazione territoriale dell'economia, struttura sociodemografica della popolazione, mercato dell'alloggio, trasporti negli agglomerati, infrastrutture e prestazioni, sviluppo centripeto degli insediamenti, condizioni di vita, oneri di centro e struttura istituzionale;
- sviluppo delle città e degli agglomerati e interazioni all'interno della rete svizzera di città e agglomerati: processo di urbanizzazione, specializzazione funzionale, formazione di aree metropolitane, trasporti, infrastrutture e servizi;
- collocamento e integrazione delle grandi città e degli agglomerati della Svizzera nella rete urbana europea: qualità della piazza economica nel confronto internazionale, posizione dei settori rilevanti per la capacità concorrenziale, integrazione nella rete europea dei trasporti.

La realizzazione di questo sistema di osservazione va coordinata strettamente con altri progetti in corso o in cantiere in seno all'ARE (segnatamente con il sistema di indicatori dello sviluppo sostenibile) nonché di altri Uffici, in primis l'Ufficio federale di statistica (UST). La modalità precisa di attuazione sarà dunque stabilita nel quadro di tale contesto più ampio. In particolare, la creazione di un sistema d'osservazione dello spazio urbano della Svizzera dovrà essere menzionata nel programma pluriennale della statistica federale.

Nel quadro dello studio di fattibilità è stato anche esaminato se sarebbe auspicabile una partecipazione della Svizzera all'European Urban Audit<sup>30</sup>. Una tale partecipazione non può in nessun caso sostituire lo sviluppo del sistema di osservazione proposto (campo tematico più ristretto dell'Urban Audit; vengono prese in considerazione solo le città maggiori). Per contro, gli indicatori proposti per il monitoraggio delle città in Svizzera dovrebbero, nella misura del possibile, essere paragonabili a quelli

dell'Urban Audit. Inoltre, si dovrebbe esaminare assieme agli interessati se e a quali condizioni le grandi città svizzere potrebbero essere integrate nell'European Urban Audit.

---

#### Misura prioritaria:

##### Nuovo team nell'ARE/seco per questioni urbane

Viene istituito un team ARE/seco per le tematiche urbane. Ciò consentirà a questi Uffici di adempiere in modo efficiente i loro compiti nel quadro dell'attuazione della politica degli agglomerati della Confederazione.

---

Al team che in seno all'ARE e al seco si occupa della politica degli agglomerati saranno affidati i seguenti compiti:

- servire ai Cantoni, alle città, ai Comuni e a tutti gli interessati da organo di riferimento della Confederazione per le questioni urbane e, laddove necessario, stabilire il collegamento con gli Uffici federali competenti per le diverse politiche settoriali;
- concretizzare e attuare le misure di ordinamento del territorio proposte nel quadro della politica in materia d'agglomerati della Confederazione, seguire l'attuazione delle misure proposte negli altri settori d'attività della Confederazione, osservare l'evoluzione e dare impulsi per un adattamento permanente della politica degli agglomerati della Confederazione all'evolversi delle condizioni;
- in seno alla Confederazione, acquisire e mettere a disposizione un'ampia competenza sulle tematiche urbane;
- promuovere e gestire il coordinamento delle politiche settoriali aventi influsso sulle zone urbane all'interno della Conferenza della Confederazione sull'assetto del territorio (rete per la politica degli agglomerati);
- assicurare una partecipazione attiva dell'ARE e del seco alla Conferenza tripartita degli agglomerati; inoltre, dovrà sviluppare e mantenere una cooperazione partenariale con i Cantoni e le città/i Comuni nel quadro del concretamento della politica degli agglomerati della Confederazione;
- assicurare i contatti con le istituzioni di ricerca e di formazione nel campo dell'urbanistica che si occupano della tematica urbana;
- assicurare nel quadro della tematica urbana i contatti e lo scambio di esperienze con gli interlocutori internazionali (Unione europea, OCSE, contatti bilaterali con Paesi selezionati).

<sup>30</sup> L'European Urban Audit è un progetto pilota varato dalla Commissione europea nel 1997. Con l'ausilio di oltre 70 indicatori (aspetti socioeconomici, qualità dell'ambiente, formazione, cultura

e tempo libero, vita civile), vengono misurate la qualità e le condizioni di vita nelle metropoli europee.

### 8.1.2 Misure di politica dei trasporti

Come abbiamo già menzionato nel capitolo 4.3.2, diverse misure nel settore dei trasporti adottate a livello federale riguardano anche i trasporti negli agglomerati, anche se non sono orientate specificatamente a questi ultimi.

Ciò vale in primo luogo per il promovimento dei trasporti pubblici mediante miglioramenti dell'infrastruttura e dell'offerta (Ferrovia 2000, riforma delle ferrovie, reti celeri regionali).

La lotta contro le conseguenze nefaste del traffico nei centri urbani è prevista in un altro pacchetto di misure. Di queste fanno parte anche la lotta contro il rumore, norme più rigorose sui gas di scarico nel traffico turistico, lotta contro l'inquinamento dell'aria e una migliore sicurezza del traffico.

In questo contesto va menzionata anche l'intenzione di promuovere in avvenire il traffico lento (pedoni e ciclisti).

#### 8.1.2.1 Misure organizzative e di finanziamento

##### Misura prioritaria:

##### Finanziamento e coordinamento dei trasporti negli agglomerati

Maggiore impegno finanziario della Confederazione per i trasporti negli agglomerati (TP, TMP e traffico lento), a lungo termine in abbinamento alla condizione che all'interno dell'agglomerato sia assicurata una gestione coordinata dei trasporti e dell'evoluzione degli insediamenti.

Un Gruppo d'esperti diretto dal Consigliere agli Stati Bieri ha esaminato su mandato del DATEC la situazione attuale relativa ai trasporti negli agglomerati rendendo noto le relative raccomandazioni nel mese di maggio del 2001<sup>31</sup>. Secondo una valutazione di massima del Gruppo d'esperti, per il solo prossimo decennio occorreranno dai cinque ai sette miliardi di franchi.

<sup>31</sup> Questo gruppo, composto da rappresentanti della CTP, dell'UCS, dell'Unione dei trasporti pubblici (UTP), del TCS e del Servizio d'informazione per i trasporti pubblici (LITRA), è stato istituito dal Consigliere federale Leuenberger nel settembre del 1999. I

lavori, pubblicati il 29 giugno 2001, sono documentati nelle due pubblicazioni «Gruppo d'esperti, Finanziamento del trasporto negli agglomerati, Raccomandazioni del 1° maggio 2001» e «Spiegazioni relative alle raccomandazioni del 1° maggio 2001».

Il finanziamento dei progetti di trasporti negli agglomerati compete in primo luogo ai Comuni e ai Cantoni interessati. In considerazione dell'elevato fabbisogno finanziario e del fatto che sotto diversi aspetti le città e gli agglomerati assumono funzioni centrali e importanti nell'interesse dell'intero Paese, il Consiglio federale è disposto a rafforzare considerevolmente l'impegno finanziario della Confederazione. A tal fine ha proposto al Parlamento, nel quadro del messaggio sulla «Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti (NPC)» del 14 novembre 2001, un'estensione del vincolo di destinazione dell'imposta sugli oli minerali per il finanziamento di progetti relativi ai trasporti negli agglomerati. Il Consiglio federale ha incaricato il DATEC fin dal 22 agosto 2001 di esaminare e approfondire, in collaborazione con i Dipartimenti cointeressati, ulteriori misure a favore dei trasporti negli agglomerati, tra cui anche le raccomandazioni del Gruppo d'esperti Bieri. Tra queste figurano segnatamente la nuova destinazione e la maggiore utilizzazione dei mezzi provenienti dall'imposta sugli oli minerali per il finanziamento dei progetti relativi ai trasporti negli agglomerati, di un aumento del supplemento dell'imposta sugli oli minerali se i mezzi disponibili nel finanziamento speciale circolazione stradale non dovessero bastare e anche il «road pricing» come fonte di finanziamento alternativa per le esigenze dei trasporti negli agglomerati.

La scarsità di risorse finanziarie non è il solo problema con cui si trovano confrontati i trasporti negli agglomerati. In futuro è necessario anche un migliore coordinamento del traffico motorizzato privato, del traffico lento e dei trasporti pubblici. I singoli vettori di trasporto vanno utilizzati maggiormente in funzione dei loro vantaggi comparativi e coordinati tra di loro. Per questa ragione, a medio termine un maggiore sostegno finanziario da parte della Confederazione dovrà essere condizionato a una gestione coordinata dell'intero traffico negli agglomerati e dell'evoluzione degli insediamenti a livello dell'intero agglomerato. Per i mezzi finanziari previsti a breve termine queste condizioni non vengono ancora applicate.

A medio termine gli agglomerati devono organizzarsi in organi responsabili per i trasporti prima di ottenere contributi finanziari dalla Confederazione. In tali organi sarebbero rappresentati gli esercenti, i responsabili delle infrastrutture e le autorità che organizzano i trasporti a

livello comunale, cantonale o, in caso di agglomerati transfrontalieri, anche regionale.

Quest'idea di una collaborazione tra Comuni e Cantone è contenuta anche nel messaggio del Consiglio federale concernente la Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni, in cui sono menzionati «consorzi per i trasporti negli agglomerati urbani».

Al momento attuale, le modalità di funzionamento e l'organizzazione di questi organi responsabili non sono ancora chiari. Tuttavia, ci si potrebbe basare sull'esempio di determinati articoli della legge federale sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane (LIM): la Confederazione concede a regioni, Comuni, enti di diritto pubblico e privato nonché ai privati aiuti finanziari diretti che non passano attraverso i Cantoni.

Gli aiuti finanziari della Confederazione non vengono concessi a singoli progetti isolati. Il problema dei trasporti negli agglomerati deve essere oggetto di un'approfondita indagine che comprenda sia i trasporti pubblici sia il traffico motorizzato privato e il traffico lento. Ogni organo responsabile dovrà pertanto elaborare un programma d'agglomerato che comprenda tutti i modi di trasporto, oltretutto gli aspetti territoriali e di politica dell'ambiente (vedi capitolo 8.3).

Nel quadro di tali programmi d'agglomerato possono essere adottate diverse misure, per esempio nei seguenti settori (vedi 8.1.2.2):

- miglioramento dei trasporti pubblici su strada e rotaia;
- incentivi per la riduzione dei TMP (progetti pilota di tasse stradali) introduzione di una gestione sovramunicipale dei posteggi;
- promovimento del traffico lento.

Questi due strumenti, la responsabilità della città per i trasporti negli agglomerati e il programma d'agglomerato, sono strettamente legati.

---

#### **Misura transitoria:**

##### **Migliore utilizzazione delle risorse finanziarie esistenti**

Migliore utilizzazione delle fonti finanziarie esistenti nel quadro della Convenzione sulle prestazioni 2003–2006 con le FFS, del progetto Ferrovia 2000 seconda tappa e della legge sulle ferrovie, articolo 56, e del successivo disciplinamento nel quadro della riforma delle ferrovie.

---

Le misure sopra descritte non possono essere realizzate immediatamente. Per questo motivo, il Consiglio federale ha deciso il 22 agosto 2001 diverse misure transitorie proposte anche dal Gruppo di esperti Bieri: il credito di pagamento per gli impegni del settimo e dell'ottavo credito quadro per lo sviluppo delle imprese di trasporto con concessione viene aumentato di 35 milioni di franchi all'anno nell'ambito del budget 2002 e di 40 milioni di franchi all'anno nel piano finanziario 2003–2005. Inoltre, il DATEC è stato incaricato di esaminare se e in quale misura è possibile meglio tenere conto dei trasporti pubblici negli agglomerati nei progetti Ferrovia 2000 seconda tappa, nella Convenzione sulle prestazioni 2003–2006 con le FFS nonché nella sostituzione dello strumento dell'ottavo credito quadro per le imprese di trasporto concessionarie nell'ambito della riforma delle ferrovie.

Il 16 maggio 2001 il Consiglio federale si è invece espresso contro una temporanea riattivazione dell'ordinanza sulla separazione dei modi di traffico a partire dal 2002 – altra misura, questa, che era stata proposta dal Gruppo di esperti Bieri.

##### *8.1.2.2 Altre misure*

Oltre alle misure per il finanziamento e l'organizzazione, anche i seguenti provvedimenti possono contribuire al miglioramento dei trasporti negli agglomerati.

Tutte le misure possono comunque portare ai risultati auspicati solo come parte di un «pacchetto globale». L'esecuzione della politica dei trasporti, segnatamente della politica di trasporti nelle regioni urbane, ha posto in evidenza che i provvedimenti isolati non sono sufficienti: occorre invece un pacchetto di misure coordinate in modo ottimale. Solo così è possibile tenere in considerazione le relazioni trasversali tra i diversi provvedimenti e conciliare gli interessi dei diversi gruppi che partecipano al traffico all'interno di uno spazio limitato. Sopra ogni

cosa occorre combinare misure di promovimento e di restrizione per raggiungere una nuova ripartizione tra i trasporti pubblici e i TMP senza limitazione della mobilità.

---

**Misura in corso:**

**Piano settoriale dei trasporti**

A medio termine, i piani settoriali strada, ferrovia e aeronautica saranno riuniti in un unico piano settoriale dei trasporti al fine di garantire una pianificazione coordinata dei modi di traffico e di considerare in pari tempo le esigenze dell'ordinamento del territorio.

A breve termine gli Uffici federali competenti (Ufficio federale delle strade – USTRA, Ufficio federale dei trasporti – UFT, Ufficio federale per lo sviluppo territoriale ARE) assicurano che i due piani settoriali strada e ferrovia siano strettamente coordinati tra loro. Essi presenteranno un capitolo mantello comune in cui figureranno le aspettative e le esigenze dal punto di vista dello sviluppo territoriale e del coordinamento dei trasporti. A questo riguardo, sarà attribuita grande importanza al coordinamento dei diversi vettori di trasporto (incl. il traffico lento) e agli aspetti dei trasporti negli agglomerati.

L'elaborazione dei piani settoriali è in corso. Un progetto di capitolo comune sarà presentato entro la primavera del 2002.

Anche la funzione della rete delle strade nazionali (soprattutto le autostrade) sarà ridefinita. Questa rete, attualmente destinata piuttosto al traffico a lunga distanza, potrebbe in futuro acquistare una maggiore importanza per i trasporti negli agglomerati.

A medio termine i due piani settoriali verranno riuniti, assieme al piano settoriale dell'infrastruttura aeronautica, in un unico piano settoriale.

---

**Misura in corso:**

**Elaborazione di una concezione per il promovimento del traffico lento**

Attualmente è in corso l'elaborazione di un modello dipartimentale per il promovimento del traffico lento, con lo scopo di aumentare la quota del traffico lento (traffico pedonale, escursioni, bicicletta, nuove forme di mobilità) rispetto all'insieme dei trasporti. Con i trasporti pubblici

e il traffico motorizzato privato il traffico lento può contribuire allo sviluppo sostenibile dell'intero settore dei trasporti terrestri.

Il disegno di concezione dovrebbe essere disponibile a partire dalla primavera del 2002.

---

**Misura in corso:**

**Promovimento di nuove forme di mobilità**

Parallelamente alle misure per il promovimento del traffico lento la Confederazione incoraggia anche lo sviluppo di nuove forme di mobilità.

L'obiettivo di queste nuove forme di mobilità è quello di offrire per brevi distanze e all'interno di un dato perimetro alternative all'uso dell'automobile propria. Le sperimentazioni in corso in questo campo spaziano dal semplice Car-Pooling (fase pilota del progetto Carlos a Burgdorf) a soluzioni intermedie (progetto City-Car a Martigny) fino alla messa a disposizione di «mezzi privati pubblici» (progetti a Bienne e Ginevra 2002–2004).

Queste nuove forme di mobilità non vanno intese in concorrenza ai sistemi di trasporto esistenti, bensì come strumento per raggiungere gli obiettivi di una politica globale dei trasporti e dei posteggi.

**8.1.3 Misure di politica dell'ambiente**

Le misure di politica dei trasporti a favore delle zone urbane esplicheranno i loro effetti anche sulla qualità dell'ambiente e possono quindi essere considerate anche nell'ottica della politica dell'ambiente.

In particolare la realizzazione dei programmi d'agglomerato, tramite i quali dovrebbe essere assicurata un'organizzazione coerente dei diversi mezzi di trasporto negli agglomerati, dovrebbe contribuire a una riduzione del carico ambientale (aria, rumore e paesaggio). Lo stesso vale per le misure per il miglioramento dei trasporti pubblici, la riduzione del TMP e il promovimento del traffico lento.

Le seguenti misure comportano un effetto diretto sulla politica ambientale

**Misura in corso:****Coordinamento di pianificazione del territorio e protezione dell'ambiente**

L'Ufficio federale per lo sviluppo territoriale (ARE) e l'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (UFAFP) esaminano le possibilità di un migliore coordinamento degli obiettivi della pianificazione del territorio e della protezione dell'ambiente.

Con due mozioni<sup>32</sup>, il Parlamento ha incaricato il Consiglio federale di provvedere all'eliminazione di eventuali contraddizioni tra le esigenze della pianificazione del territorio e gli obiettivi della protezione dell'aria. Il Parlamento ritiene che le norme di legge sull'igiene dell'aria con limitazione delle emissioni potrebbero impedire o rendere inutilmente difficoltoso l'insediamento, auspicato dal punto di vista della sistemazione del territorio, di grandi installazioni con elevata frequenza di pubblico – e che quindi di regola comportano un gravame in termini di traffico e dell'ambiente – nelle regioni d'insediamento e nei centri.

I due servizi federali competenti, l'ARE e l'UFAFP, hanno avviato delle ricerche per accertare la situazione e per individuare possibilità d'intervento. Essi analizzano l'interazione del diritto in materia di inquinamento atmosferico e del diritto in materia di pianificazione del territorio in generale e sulla scorta di casi pratici. Le analisi costituiscono la base per proposte concrete orientate all'attuazione segnatamente tramite aiuti all'esecuzione e modifiche nel diritto procedurale. Il rapporto dei due Uffici con raccomandazioni concernenti le misure da adottare dovrebbe essere disponibile nell'aprile del 2002.

**Misura in esame:****Maggiore sostegno e semplificazioni nell'esecuzione**

Modificazione del sistema di finanziamento per misure di protezione contro il rumore, al fine di alleviare i problemi finanziari dei Cantoni; semplificazione delle procedure amministrative per i contributi alle misure contro le immissioni dovute al traffico stradale giusta l'ordinanza contro l'inquinamento atmosferico.

Il risanamento fonico delle strade non può essere ultimato come previsto entro il 2002. Tuttavia, un semplice prolungamento del termine, del resto già deciso dal Consiglio federale, non risolve il problema, poiché con l'attuale ritmo di lavoro la conclusione del risanamento verrebbe eccessivamente ritardata.

Un aumento delle aliquote dei contributi della Confederazione per l'accelerazione della procedura comporterebbe a sua volta una disparità di trattamento dei Cantoni: coloro che finora hanno compiuto grandi sforzi per il risanamento avrebbero complessivamente impiegato mezzi finanziari propri decisamente maggiori rispetto a coloro che hanno esitato a intraprendere i lavori.

Nel quadro dei lavori di approfondimento per il finanziamento dei trasporti negli agglomerati vengono esaminate diverse possibili misure, tra cui anche un eventuale finanziamento anticipato di progetti cantonali da parte della Confederazione.

In relazione alle misure contro le immissioni dovute al traffico stradale giusta l'ordinanza contro l'inquinamento atmosferico, il messaggio del Consiglio federale sulla NPC propone una revisione parziale degli articoli 50 e 51 della legge federale sulla protezione dell'ambiente e degli articoli 15 e 27 della legge sull'imposizione degli oli minerali al fine di semplificare e accelerare le procedure.

**8.1.4 Misure di politica sociale**

Nel quadro dei lavori della CTA sono all'esame misure di politica sociale atte a considerare i problemi specifici delle città e degli agglomerati. Nondimeno, è fin d'ora possibile fare il punto sulle misure prese in esame o in corso della Confederazione. Alcune misure sono già state considerate nel 1999 dalla Comunità di lavoro Cantoni-città-agglomerati (CL-CCA).

**Misura in esame:****Riduzione dei rischi di povertà**

Creazione di un sistema di prestazioni complementari per famiglie e attuazione di una soluzione per gli assegni familiari a livello federale per limitare il rischio di povertà e quindi il ricorso all'assistenza.

<sup>32</sup> 98.3589 Mozione Büttiker del 15.12.1998, Contraddizioni fra la legge sulla protezione dell'ambiente e la legge sulla pianificazione del territorio; 99.3574, Mozione CAPTE-CN del 23.11.1999 Promovimento del centro città nel rispetto dell'ambiente.

Una delle priorità della politica sociale della Confederazione è attualmente l'adozione di misure a sostegno delle



famiglie. In particolare, si tratta di trovare una soluzione al problema dei working poor (lavoratori poveri). Negli scorsi anni è stata dedicata maggiore attenzione a questi problemi e alle ripercussioni negative specialmente per i figli dei nuclei familiari interessati. Benché non si tratti di un problema specificatamente urbano, le città ne sono particolarmente colpite in virtù della quota superiore alla media di persone e nuclei familiari economicamente deboli che vi risiedono (vedi capitolo 4.2.3).

La Confederazione, i Cantoni e i Comuni dovrebbero attuare di concerto una politica familiare coerente. Tale coerenza può essere assicurata nel migliore dei modi in seno alla CTA. Nel gruppo di lavoro tecnico tripartito «politica sociale» sono rappresentati specialisti della Confederazione, dei Cantoni, delle città e dei Comuni. Essi hanno il compito di valutare vantaggi e svantaggi di diverse opzioni soprattutto nell'ottica delle implicazioni politiche e sociali. Questi lavori sostengono il dibattito parlamentare attualmente in corso.

Attualmente vengono trattate due iniziative parlamentari (Meier-Schatz e Fehr). Entrambe mirano alla creazione di un sistema di prestazioni complementari per famiglie secondo il modello ticinese. Questo modello prevede prestazioni complementari per la copertura del fabbisogno vitale di bambini di età inferiore ai 15 anni nonché una prestazione complementare per famiglie con figli in tenera età (meno di 3 anni) per la copertura del fabbisogno vitale dell'intera famiglia. In Ticino tale modello ha dato buoni risultati poiché consente di ridurre i rischi di povertà delle famiglie a basso reddito.

Un'altra iniziativa parlamentare Fehr chiede un finanziamento d'avvio (per dieci anni al massimo 100 milioni di franchi all'anno) per la creazione di posti di custodia dei bambini come asili, nidi ecc. con funzione complementare all'assistenza in famiglia. Entrambe le iniziative sono attualmente al vaglio delle competenti commissioni parlamentari.

Anche l'estensione delle prestazioni complementari ad altri gruppi come per esempio i lavoratori anziani è stata presa in esame (sottocommissione parlamentare). Trattandosi però di prestazioni passive, questo strumento non è idoneo per tutti i casi in cui i mezzi non sono sufficienti.

Per contro, il Consiglio federale è favorevole a una soluzione federale per gli assegni familiari. Una soluzione in tal senso è stata proposta dalla Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-CN), che tiene conto dell'iniziativa parlamentare Fankhauser. Essa prevede la creazione di una legge quadro per gli assegni familiari senza l'assoggettamento obbligatorio di tutti i lavoratori indipendenti e delle persone senza attività lucrativa. I lavori concernenti questa iniziativa sono in corso.

Questa misura contribuirebbe a colmare lacune nella protezione delle famiglie e ad assicurare uno standard minimo. Nondimeno, continuerebbero a sussistere lacune e differenze in relazione al campo d'applicazione e all'ammontare degli importi pagati nei singoli Cantoni.

---

#### **Misura in corso:**

##### **Statistica dell'aiuto sociale**

Sviluppo di una statistica dell'aiuto sociale da parte dell'UST come preparazione a tutti i progetti per l'armonizzazione e il coordinamento di prestazioni erogate in funzione della necessità.

---

L'aiuto sociale in senso lato comprende tutta una serie di prestazioni erogate in funzione della necessità. A mente del Consiglio federale, il rilevamento di queste prestazioni e l'allestimento di una statistica dell'aiuto sociale che fornisca una visione d'insieme di tutti i beneficiari e tutte le uscite, costituisce una condizione preliminare indispensabile per qualsivoglia progetto di armonizzazione e di coordinamento. Presso l'UST è attualmente in corso l'elaborazione di una siffatta statistica.

Per ridurre le disparità presenti nell'aiuto sociale le città, sulle quali grava buona parte dei costi per l'aiuto sociale, chiedono da diversi anni una legge quadro sull'aiuto sociale da parte della Confederazione. Finora, i Cantoni si sono opposti al trasferimento di competenze alla Confederazione in questo settore (consultazione sul diritto al minimo vitale del 1995). Un disegno per la consultazione sull'opportunità di una legge quadro è tuttora pendente presso una commissione parlamentare.

Una legge quadro permetterebbe di risolvere due problemi. Il primo riguarda la necessità di un'armonizzazione. Le differenze regionali comportano disparità di tratta-

mento dei beneficiari e scarsa trasparenza per questi ultimi. Il secondo riguarda la difficile situazione delle finanze pubbliche, legata alla perequazione degli oneri a carico dei Comuni tra i Cantoni e tra i Comuni di un Cantone.

In assenza di un regime federale, le aliquote dell'assistenza sociale variano da Cantone a Cantone, anche se le norme della Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (CSIAS), recepite in larga misura dai Cantoni, assicurano una certa armonizzazione su base volontaria. Queste norme vengono sostenute dalla Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali. Fintanto che la questione rimane pendente presso la commissione parlamentare competente non v'è, nell'ottica della Confederazione, alcuna necessità di nuove misure, tanto più che le disparità non dipendono soltanto dalle aliquote dell'aiuto sociale, ma possono risultare altresì dal sistema fiscale, dall'offerta di servizi e dalla disponibilità di altre prestazioni dipendenti dalla necessità ecc.

Un altro aspetto che milita a favore di una siffatta legge federale è la perequazione degli oneri tra i Comuni. Questa perequazione dipende in prima linea dai sistemi intracantonali di perequazione finanziaria. A livello federale, la Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni (NPC) tiene conto della situazione dei centri urbani e prevede una compensazione degli aggravi sociodemografici (vedi capitolo 8.1.5). Occorre però attendere prima il progetto definitivo della NPC.

### 8.1.5 Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni (NPC)

#### Misura in esame:

#### Perequazione degli oneri di centro e dell'aggravio sociodemografico

Attuazione della Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni e in particolare attuazione della collaborazione intercantonale con perequazione degli oneri di centro e dell'aggravio sociodemografico.

Con decisione del 14 novembre, il Consiglio federale ha sottoposto al Parlamento il messaggio sulla Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra

la Confederazione e i Cantoni (NPC). Con questo progetto potrebbero essere conseguiti grandi successi riguardo alla considerazione delle città e degli agglomerati nella politica finanziaria della Confederazione. Il progetto contempla due strumenti che potrebbero determinare un miglioramento per i problemi degli oneri dei centri urbani e di determinati Comuni degli agglomerati.

Il primo strumento è la collaborazione intercantonale con perequazione degli oneri. Determinati settori vengono definiti compiti comuni di più Cantoni. Tra questi rientrano compiti che vengono assunti dai centri, la cui utilità supera tuttavia i confini cantonali. Ciò è il caso ad esempio delle università e delle scuole universitarie professionali, della medicina di punta e delle cliniche speciali, delle istituzioni culturali d'importanza sovracantonale e dei trasporti pubblici negli agglomerati.

Se un compito viene definito compito comune, ciò significa che dev'essere affrontato in comune dai Cantoni e che dev'essere effettuata una perequazione orizzontale degli oneri. In tal modo vengono perseguiti tre obiettivi: la prevenzione di effetti spillover, il miglioramento dell'efficienza dell'offerta di prestazioni approfittando degli effetti di scala; la prevenzione di una centralizzazione a livello federale grazie a un migliore funzionamento dell'offerta a livello cantonale. Anche se la Confederazione ha la possibilità di obbligare i Cantoni alla collaborazione, spetta ai Cantoni stabilire i principi, la forma e il contenuto della collaborazione e di attuare il tutto. Accanto ai contratti più specifici tra i Cantoni, nella convenzione quadro intercantionale vengono stabilite le linee direttrici per la collaborazione e la perequazione degli oneri. Questo accordo è già stato siglato da 22 Cantoni e costituisce uno dei pilastri della NPC, poiché garantisce un'effettiva collaborazione intercantonale con compensazione degli oneri su base volontaria e con reciproca solidarietà dei Cantoni. Inoltre, tale convenzione quadro non si limita ai Cantoni ma assicura anche l'integrazione dei Comuni e segnatamente delle città e degli agglomerati.

Tramite questa convenzione quadro i Cantoni si impegnano inoltre a:

- applicare i principi della collaborazione intercantonale e della perequazione degli oneri, nel quadro delle particolarità cantonali, pure a livello intracantonale. I sistemi di perequazione degli oneri interni ai Cantoni devono

quindi assicurare la collaborazione intercomunale e il rispetto del principio d'equivalenza;

- provvedere affinché i pagamenti effettuati nell'ambito della perequazione degli oneri giungono a chi ha effettivamente fornito la prestazione nella misura in cui ne ha assunto i costi. Questi fornitori di prestazioni possono essere anche città.

Questi due elementi potranno contribuire alla soluzione dei problemi in relazione agli effetti di spillover negli agglomerati e consentiranno alle città di continuare a fornire le loro prestazioni di centro.

Del resto, nel secondo messaggio sulla NPC è previsto che il Consiglio federale proponga al Parlamento delle modifiche di legge che tengano conto della particolare situazione delle città e dei Comuni rispetto ai Cantoni, per es. in relazione alle nuove forme di collaborazione e dei meccanismi di finanziamento tra la Confederazione e i Cantoni.

Il secondo strumento della NPC di rilievo per le regioni urbane concerne la perequazione dell'aggravio sociodemografico. Questa perequazione finanziata dalla Confederazione è una risposta ai problemi delle città con un'elevata concentrazione di poveri, anziani, stranieri, richiedenti l'asilo e persone in formazione, ossia al fatto che i centri urbani degli agglomerati nonché una serie di altri Comuni con caratteristiche simili, in base alla loro struttura demografica, presentano una quota sopra la media di persone socialmente più deboli, con un conseguente maggiore onere sociale e un minore gettito fiscale.

Nel disegno di NPC l'aggravio sociodemografico è definito come onere gravante sui Cantoni e i Comuni in virtù della loro struttura demografica e quindi non direttamente influenzabile. L'aggravio sociodemografico è ripartito in sei diversi settori che vengono descritti con da uno a tre indicatori: povertà, gruppi di età selezionati, integrazione degli stranieri, problematica della droga, disoccupazione, problematica del nucleo urbano.

L'ultimo settore menzionato assume una posizione particolare. Se si riuscisse a elaborare un indicatore adeguato si avrebbe infatti la possibilità di tenere in considerazione gli oneri speciali risultanti dalla densità dell'insediamento e dalla grandezza di una zona urbana. A questo

proposito verrebbero considerati solo i centri urbani degli agglomerati con più di 100 000 abitanti (Zurigo, Basilea, Ginevra, Berna, Winterthur, Lucerna, San Gallo, Lugano, Losanna). Un terzo dei mezzi a disposizione per la perequazione dell'aggravio sociodemografico viene riservato a questo settore.

### 8.1.6 Misure di politica dell'alloggio

#### Misura in esame:

#### Promozione dello spazio abitabile a prezzo moderato

Attuazione della nuova legge sulla promozione dell'abitazione a prezzo moderato. Alcuni principi di questa legge sono di particolare rilevanza per gli obiettivi posti in relazione all'attrattiva e alla qualità della vita nelle città/negli agglomerati nonché allo sviluppo centripeto degli agglomerati.

Una nuova legge sulla promozione dell'abitazione a prezzo moderato è in cantiere. Con questo progetto, il Consiglio federale intende sostenere persone e nuclei familiari che per motivi economici o sociali hanno difficoltà d'accesso a abitazioni locabili e in proprietà. Inoltre, si vuole rafforzare la posizione delle organizzazioni che si occupano della costruzione di abitazioni di utilità pubblica. Infine, si vuole migliorare la trasparenza del mercato degli alloggi e le conoscenze relative a questo mercato. Gli obiettivi della politica dell'alloggio sono così stati ridefiniti e meglio focalizzati.

Alcune delle linee direttrici per le misure di promozione sono di particolare importanza nell'ottica dell'auspicata maggiore attrattiva e della migliore qualità di vita nelle città e negli agglomerati nonché dello sviluppo centripeto degli insediamenti:

- occorre tenere conto degli obiettivi e dei principi della pianificazione del territorio;
- è posto l'accento su un uso razionale del suolo ed è attribuita priorità al rinnovamento delle abitazioni esistenti;
- con una adeguata rappresentanza dei diversi ceti sociali nelle abitazioni locabili si vuole evitare la formazione di ghetti sociali. Pertanto, in uno stabile le misure d'incentivazione saranno limitate a un certo numero d'appartamenti. Anche la qualità dei dintorni di un'abitazione è importante per una maggiore integrazione delle categorie sociali (prossimità di infrastrutture come scuo-

le o negozi, prossimità di spazi di ricreazione o del tempo libero, vicinanza a centri città nonché collegamento con i servizi pubblici).

D'altronde, l'Ufficio federale delle abitazioni può stabilire mediante ordinanza delle priorità in relazione alle località aventi diritto al sostegno. Per rafforzare l'efficacia della politica dell'alloggio in relazione agli obiettivi della politica degli agglomerati, nella determinazione delle priorità andrebbe tenuto conto di eventuali iniziative locali per l'elaborazione di concezioni globali finalizzate al miglioramento del contesto urbano. Siffatte concezioni globali permetterebbero di integrare la promozione della costruzione di alloggi in un'azione coerente per la rivitalizzazione delle città.

### 8.1.7 Misure di politica culturale

Nel disegno della Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti (NPC) è previsto che le infrastrutture culturali d'importanza sovraregionale siano amministrate e finanziate nel quadro di partenariati inter-cantionali. Inoltre, gli effettivi fornitori di prestazioni, spesso le città, dovrebbero partecipare al sistema (vedi capitolo 8.1.5).

In tal modo questo progetto contribuirà alla soluzione di problemi di finanziamento con cui potrebbero trovarsi confrontate le città.

Le seguenti misure riguardano in particolare la politica culturale della Confederazione.

---

#### Misura in corso:

##### **Elaborazione di una legge sul promovimento della cultura**

---

Nell'attuazione dell'articolo sulla cultura della Costituzione federale (art. 69) va tenuto conto del ruolo importante dei centri urbani e degli agglomerati per il promovimento della cultura.

Di conseguenza anche le città saranno rappresentate nell'organizzazione del progetto, a fianco dei Cantoni e delle istituzioni culturali.

In primo luogo si tratta di rilevare in modo sistematico i compiti culturali delle città, i problemi con cui sono con-

frontate e anche le loro aspettative nei confronti dei Cantoni e della Confederazione, con lo scopo di adottare le necessarie misure e di mettere a disposizione i mezzi occorrenti nel quadro di una legge sul promovimento della cultura.

È previsto che il Consiglio federale sottoponga al Parlamento un messaggio entro la fine del 2003.

---

#### Misura da approfondire:

##### **Promovimento del radicamento degli obiettivi della protezione dei monumenti a livello locale e regionale**

---

L'importanza di tutte le grandi città è ancorata a livello nazionale nell'Inventario federale degli abitati meritevoli di protezione (IAMP). Questo patrimonio va meglio garantito anche nelle basi legislative comunali e cantonali, ad esempio mediante una maggiore tutela nel quadro delle procedure di approvazione dei piani direttori cantonali da parte della Confederazione.

Si può constatare oggigiorno che la sensibilità per il patrimonio edificato storico anche di data più recente è aumentata. Occorre però anche considerare che gran parte degli investimenti nel settore edilizio è attualmente destinato a opere di riattamento. A questo proposito sarebbe certamente opportuno instaurare una collaborazione con il «Centro d'esperti» al fine di orientare maggiormente le ricerche tecnologiche in funzione dei problemi specifici delle costruzioni attuali e promuovere la formazione di specialisti per il restauro di monumenti contemporanei.

### 8.1.8 Misure di politica dello sport

---

#### Misura in esame:

##### **Organizzazione degli agglomerati favorevole all'esercizio fisico**

---

L'obiettivo formulato nella «Concezione del Consiglio federale per una politica dello sport in Svizzera», ossia una salutare pratica sportiva e il movimento per la popolazione nel suo complesso, presuppone l'esistenza di sufficienti spazi e infrastrutture. In linea di principio, tali spazi e infrastrutture devono essere disponibili nelle città e negli agglomerati per il maggior numero possibile di disci-

plive sportive e per tutte le categorie di età e livelli di prestazione, ed essere utilizzati in modo ottimale.

In generale esiste una necessità d'intervento per la creazione di opportunità semplici, attraenti e sicure per il movimento, il gioco e lo sport nei pressi delle abitazioni («sport nel quartiere») nonché facilmente raggiungibili con i mezzi di trasporto pubblici e «Human Powered Mobility» all'interno e ai margini dello spazio d'insediamento (per es. parchi gioco, strade praticabili per giochi, cortili scolastici, terreni incolti, aree industriali abbandonate, aree pubbliche, percorsi fitness, circuiti pedestri, vie per il traffico lento ecc.). Adeguate concezioni per gli impianti sportivi negli agglomerati e nelle città dovranno consentire di evidenziare i bisogni e sviluppare soluzioni.

L'Ufficio federale dello sport (UFSP) sta attualmente esaminando, in collaborazione con i partner interessati, mediante quali impulsi ideali e materiali la Confederazione può contribuire a spazi d'insediamento più favorevoli al movimento.

---

#### **Misura in esame:**

#### **Migliore utilizzazione del potenziale di «utilità sociale» del movimento e dello sport.**

---

Il movimento e lo sport possono fornire importanti contributi alla riduzione dei problemi negli agglomerati e nelle città. Nel quadro dell'attuazione della Concezione per una politica dello sport occorre valutare scientificamente queste opportunità e avviare progetti modello con gli interlocutori interessati.

L'UFSP sta attualmente esaminando, in collaborazione con i partner interessati, mediante quali impulsi ideali e materiali la Confederazione può contribuire in questo senso a uno sviluppo socialmente sostenibile negli agglomerati e nelle città.

### **8.2 Miglioramento della collaborazione verticale tra Comuni/città, Cantoni e Confederazione**

---

#### **Misura in corso:**

#### **Conferenza tripartita degli agglomerati**

Partecipazione attiva della Confederazione ai lavori della Conferenza tripartita degli agglomerati.

---

La Conferenza tripartita degli agglomerati (CTA) è stata istituita il 20 febbraio 2001:

- A livello politico, ne fanno parte la Confederazione (Consiglio federale), i Cantoni (presidenza, CdC), le città (UCS) e i Comuni (ACS);
- Il suo scopo è il coordinamento delle attività concernenti gli agglomerati dei diversi interlocutori e l'elaborazione di una politica comune degli agglomerati;
- I temi prioritari sono il proseguimento dei lavori della Confederazione trattati nel presente rapporto, la collaborazione orizzontale all'interno degli agglomerati, la politica sociale e la politica degli stranieri e dell'integrazione.

La partecipazione della Confederazione alla CTA è assicurata come segue:

- una delegazione del Consiglio federale o la cancelliera della Confederazione nonché le direzioni di ARE, seco e UFG rappresentano la Confederazione alle riunioni della CTA;
- il Gruppo di coordinamento interdepartimentale in materia di federalismo (IDEKOF), in cui sono rappresentati tutti i Dipartimenti e la cancelleria federale, assicura la partecipazione coordinata di questa delegazione;
- le collaboratrici e i collaboratori degli uffici federali interessati partecipano alle attività di tre gruppi di lavoro tecnici che si occupano della cooperazione orizzontale e verticale, della politica sociale e della politica degli stranieri e dell'integrazione.

La Conferenza tripartita degli agglomerati fornirà un contributo sostanziale a:

- elaborare una visione d'assieme delle attività degli interlocutori che influenzano lo sviluppo dello spazio urbano;
  - creare rapidamente una consapevolezza per i problemi che vanno affrontati in comune e, se necessario, dare impulsi alla soluzione dei problemi;
- assicurare la coerenza e la complementarità delle misure a livello della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni.

Durante i primi quattro anni della sua attività, la CTA avrà carattere di modello. Alla scadenza di questo termine si intende valutare i risultati e i metodi di lavoro. Se saranno ritenuti validi, la CTA sarà istituzionalizzata (art. 3.1 lettera d dell'Accordo del 20 febbraio 2001).

**Misura da sviluppare:****Adattamento della procedura legislativa**

Adattamento della procedura legislativa per consentire una maggiore partecipazione dei Comuni/delle città nei progetti della Confederazione rilevanti per gli agglomerati fin dalla fase preliminare del processo legislativo.

In relazione all'elaborazione e all'attuazione delle politiche settoriali della Confederazione esistono diversi fondamenti che stabiliscono un impegno del Consiglio federale per una collaborazione operativa e verticale quotidiana: il Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 1998, l'art. 43, capoverso 2bis della legge sui rapporti fra i Consigli nonché l'art. 50 capoversi 2 e 3 della Costituzione federale (vedi capitolo 4.4.).

La Cancelleria federale ha già provvisoriamente adattato lo schema per la presentazione dei messaggi del Consiglio federale al Parlamento. Si è così voluto assicurare che venga indicato con esattezza come sono state esaminate le modalità di esecuzione del disegno nel quadro della procedura legislativa preliminare, chi è incaricato dell'esecuzione e quali costi vanno a carico dei Cantoni e dei Comuni. Nel quadro del progetto «Ottimizzazione dei messaggi», lo schema dei messaggi subirà un'ulteriore modifica.

Si sta valutando anche la revisione dell'ordinanza sulla procedura di consultazione (RS 172.062) ed eventualmente dell'ordinanza sulle commissioni (RS 172.31) per meglio coinvolgere le istanze incaricate dell'esecuzione, segnatamente i Comuni/le città, nell'elaborazione delle misure legislative.

In questo contesto si possono proporre le seguenti considerazioni:

- Gli Uffici federali interessati dovrebbero informare i Cantoni e gli altri organi esecutivi (per es. i Comuni e le città) in merito alle misure prese in considerazione e individuare i problemi che potrebbero sorgere in sede d'esecuzione. Un siffatto scambio d'informazioni consentirebbe ai responsabili dell'esecuzione di partecipare allo sviluppo di soluzioni realistiche.
- Questi contatti potrebbero avvenire in forme diverse: nel quadro di uno scambio di informazioni, di una consultazione preliminare scritta o di un convegno; mediante

l'istituzione di un'organizzazione di progetto tra le parti o la partecipazione di rappresentanti dei Cantoni ed eventualmente di altri organi d'esecuzione a gruppi di lavoro, commissioni di studio o commissioni d'esperti.

- Il servizio competente si rivolgerebbe ai Cantoni interessati, alla pertinente conferenza specializzata dei direttori cantonali o alla Conferenza dei governi cantonali (se il progetto riguarda più Dipartimenti federali). Se l'attuazione dovesse interessare soprattutto le città e i Comuni, il servizio competente si rivolgerebbe invece alle organizzazioni mantello interessate. Il coinvolgimento delle città e dei Comuni avverrebbe in collaborazione con i Cantoni. I Cantoni o eventualmente le città e i Comuni proporrebbero essi stessi i propri rappresentanti. Questi verrebbero in seguito nominati dalla Confederazione.
- In sede di analisi dei risultati della procedura di consultazione verrebbe attribuita particolare importanza al parere dei Cantoni ed eventualmente di altri organi incaricati dell'esecuzione riguardo all'attuazione delle misure.

La maggiore integrazione delle città e dei Comuni nella concezione e nell'elaborazione delle misure legislative è di particolare importanza per le politiche della pianificazione del territorio, dei trasporti, dell'ambiente, delle finanze e la politica sociale come pure per altri settori politici che interessano le zone urbane (sport e cultura, abitazioni ecc.).

Nel campo dello sviluppo sostenibile sono da poco in corso sforzi in tale direzione.

La Svizzera sta rielaborando la propria strategia per uno sviluppo sostenibile. La Confederazione attribuisce la stessa valenza agli obiettivi economici, sociali e ambientali. Su questa base cerca di individuare le sfide a lungo termine. È consapevole che gli obiettivi fissati possono essere tradotti in risultati concreti soltanto mediante una buona intesa con i Cantoni e le città. Per questo motivo, l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE), la Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e della protezione dell'ambiente e l'Unione delle città svizzere (UCS) hanno dato vita al «Forum per lo sviluppo sostenibile». Grazie a questa piattaforma, i vari interlocutori avranno la possibilità di scambiare informazioni, sostenere progetti comuni, promuovere sul piano locale o cantonale attività che

si orientano secondo la strategia per uno sviluppo sostenibile della Confederazione e stabilire contatti di lavoro con i Comuni.

Nell'attuazione in campo sociale si è cercato di assicurare un approccio coerente per la sicurezza sociale e di sviluppare la collaborazione con gli organi d'esecuzione delle assicurazioni sociali federali (assicurazione invalidità e contro la disoccupazione) e con gli organi d'assistenza sociale a livello cantonale e comunale. Anche i servizi per formazione e l'orientamento professionale sono integrati in questa procedura.

- Il disegno di revisione dell'assicurazione contro la disoccupazione contiene un nuovo articolo che dovrebbe promuovere la collaborazione tra le diverse istituzioni.
- Anche nel progetto per la IVa revisione dell'AI viene creata una base legale per la stipulazione di accordi di cooperazione tra i diversi organi.
- Il rapporto del Gruppo di lavoro interdipartimentale sul mercato del lavoro secondario del maggio 2001 (con cui è stato dato seguito al punto 6 del postulato 99.3003 della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale del 26 gennaio 1999) prevede una serie di misure per il miglioramento della collaborazione, che vanno dallo scambio di informazioni all'istituzione di uno sportello («one-stop shop»). In una prima fase, si propone di effettuare, nei Cantoni che presentano progetti di cooperazione, esperimenti empirici con il sostegno dell'assicurazione contro la disoccupazione e quindi di valutarli. In questo modo, i Cantoni vengono incoraggiati ad analizzare i processi di collaborazione tra le singole istituzioni al fine di individuare il potenziale di sinergia tra le diverse istanze cantonali. Ora si tratta di porre in atto le misure proposte.
- Nei futuri lavori legislativi saranno inoltre prese in considerazione le conclusioni dello studio sugli aiuti sociali in Svizzera compiuto nel 1999 su mandato dell'OCSE<sup>33</sup>. Anche queste vanno in direzione degli sforzi comuni per il reinserimento al fine di evitare trasferimenti degli oneri o incoerenze.

### 8.3 Miglioramento della collaborazione orizzontale all'interno degli agglomerati, tra le città e tra gli agglomerati

#### Misura prioritaria:

##### Progetti modello

Sostegno tecnico e finanziario della Confederazione all'attuazione di progetti modello innovativi di Comuni/città e Cantoni.

I temi principali riguardano la cooperazione all'interno degli agglomerati, le reti di città e agglomerati nonché l'evoluzione centripeta degli insediamenti.

Il sostegno ai progetti modello ha quale obiettivo generale il rafforzamento della collaborazione orizzontale. Si intende così promuovere zone urbane funzionali in modo duraturo e mantenere una rete policentrica di città e agglomerati. Inoltre, il sostegno ai progetti modello persegue i seguenti obiettivi concreti:

- attuare nel modo più concreto possibile le Linee guida per l'ordinamento del territorio svizzero;
- fornire impulsi ai progetti innovativi e con ciò incoraggiare gli sforzi delle zone urbane dinamiche;
- raccogliere, analizzare e comunicare le esperienze dei progetti innovativi per l'attuazione degli obiettivi della pianificazione del territorio nello spazio urbano;
- avviare una reazione a catena: i progetti modello dovrebbero incoraggiare altre città e altri agglomerati a compiere passi nella stessa direzione, approfittando nel contempo delle esperienze già compiute.

Il sostegno ai progetti modello è un mezzo idoneo all'incentivazione. Questo metodo viene utilizzato frequentemente per esempio in Germania, tra l'altro per la creazione di reti urbane. Dal canto suo, l'Unione europea ha sostenuto dal 1990 al 1999, in virtù dell'articolo 10 FESR progetti pilota interessanti un ampio ventaglio di problematiche urbane e che spesso affrontavano tali problemi in una prospettiva integrata. Gli insegnamenti tratti da questa procedura hanno consentito tra l'altro di stabilire per il periodo 2000–2006 gli obiettivi dell'Iniziativa comunitaria URBAN II a favore di una rigenerazione economica e sociale delle zone urbane che si trovano in una situazione di crisi.

<sup>33</sup> OCSE, *L'aide sociale au Canada*, volume 3, OCSE, Parigi 1999 et en Suisse, *Combattre l'exclu-*

Il sostegno ai progetti modello comprende tre priorità tematiche:

### 1. Cooperazione all'interno delle zone urbane

Si tratta di progetti modello che perseguono una più intensa collaborazione tra un gruppo di Comuni (e/o eventualmente Cantoni) di un agglomerato o di un'area metropolitana con lo scopo di considerare nel modo più completo possibile la realtà funzionale e relazionale della zona urbana interessata.

Possono per esempio essere sostenuti i seguenti progetti:

- l'elaborazione di una strategia globale per lo sviluppo economico, sociale e territoriale di un agglomerato;
- l'elaborazione di un progetto d'agglomerato (vedi più avanti);
- la realizzazione di progetti concreti per l'attuazione delle strategie;
- l'elaborazione di forme innovative di collaborazione tra i centri urbani e i Comuni d'agglomerato (procedure o istituzioni);
- la realizzazione di progetti intercomunali particolarmente ambiziosi o innovativi, per esempio nei settori dei trasporti, dell'ambiente, dell'energia, del promovimento economico, della pianificazione del territorio, dell'urbanizzazione di aree d'insediamento inutilizzate, della cultura, della protezione dei monumenti e del tempo libero;
- attuazione di progetti innovativi che perseguono lo sviluppo centripeto degli insediamenti e che richiedono un'azione coordinata dei Comuni d'agglomerato. Tra questi si possono menzionare ad esempio la determinazione di poli di sviluppo o la realizzazione di progetti esistenti per il promovimento di poli di sviluppo;
- la realizzazione di progetti di partenariato pubblico-privato innovativi.

I progetti d'agglomerato transfrontalieri che, in seguito alle relazioni con Paesi terzi, risultano particolarmente complessi, meritano un'attenzione particolare.

### 2. Reti di città e agglomerati

Si tratta di reti strategiche che vanno oltre la mera informazione e lo scambio di esperienze e mirano a progetti concreti di cooperazione:

- tra città e agglomerati geograficamente poco distanti e più o meno della stessa importanza e che intendono, in virtù della dimensione che raggiungono assieme, rafforzare la propria posizione nella gerarchia urbana;
- oppure tra una grande città o un agglomerato e agglomerati minori che intendono rivalutare la loro funzione complementare, segnatamente all'interno delle aree metropolitane esistenti;
- oppure tra grandi città distanti che intendono rafforzare la loro posizione nella competizione internazionale mediante alleanze internazionali.

Le reti transfrontaliere che offrono importanti prospettive per lo sviluppo delle città e degli agglomerati transfrontalieri e che favoriscono l'integrazione del sistema svizzero di reti di città e agglomerati nella rete urbana europea meritano un'attenzione particolare.

Le reti strategiche possono comprendere vari e disparati settori della collaborazione: promovimento economico, trasferimento di tecnologie, formazione, trasporti, gestione dell'evoluzione degli insediamenti, cultura e turismo, rappresentanza politica.

### 3. Sviluppo centripeto degli insediamenti

I progetti modello costituiscono un mezzo ideale per la Confederazione al fine di incentivare una maggiore collaborazione all'interno delle zone urbane nonché tra le città e gli agglomerati. Questo strumento va però impiegato anche per sostenere altri progetti che consentono di concretare gli obiettivi delle Linee guida per l'ordinamento del territorio svizzero. Questo è il caso segnatamente di progetti che mirano a uno sviluppo centripeto degli insediamenti. A questo proposito possono essere ipotizzate le seguenti priorità tematiche:

- aiuto al cambiamento di utilizzazione di aree d'insediamento inutilizzate. Questo problema si pone soprattutto nelle città piccole e medie;
- progetti innovativi per il rinnovamento di quartieri già esistenti o per lo sviluppo di nuovi quartieri nelle città (per esempio quartieri pilota in cui vengono applicati i principi dello sviluppo sostenibile).



### La Confederazione può sostenere i progetti modello in due modi:

- Con il sostegno tecnico:
  - assicura il collegamento tra i promotori del progetto e gli Uffici federali interessati;
  - mette a disposizione il proprio know-how nei diversi settori toccati;
  - assicura l'interrelazione dei diversi progetti modello;
  - mette a disposizione le esperienze dei progetti realizzati all'estero;
  - funge se necessario da moderatore del processo;
  - provvede all'analisi dei progetti modello e alla socializzazione degli insegnamenti che ne sono stati dedotti.
- Se necessario assicura un sostegno finanziario per avviare il processo.

Nell'attuazione di questa misura occorre tenere in considerazione una serie di **principi fondamentali**:

- I progetti modello devono adempiere sia i requisiti bottom-up che quelli top-down. I progetti vengono definiti e diretti dai Comuni e/o dai Cantoni in funzione delle proprie esigenze. La Confederazione stabilisce le condizioni quadro e i criteri per il suo sostegno.
- Il sostegno ai progetti modello deve avvenire in modo semplice e flessibile.
- La selezione dei progetti modello si deve tra l'altro basare sull'importanza del o dei temi trattati per la problematica degli insediamenti, sul carattere innovativo dei previsti partenariati e delle strutture di gestione nonché sul loro potenziale dimostrativo (carattere di modello).
- Non si tratta né di un sostegno a lungo termine di progetti né dell'aiuto nell'attuazione di studi unicamente teorici. Si tratta invece di dare per un certo periodo impulsi a progetti che possono portare in modo relativamente rapido alla soluzione di problemi o all'istituzione di procedure di cooperazione efficaci e durature.
- La definizione del perimetro resta di competenza degli attori locali per assicurare che corrisponda alle esigenze specifiche. Essi devono tuttavia dimostrare che il perimetro prescelto è idoneo agli obiettivi del progetto.
- I promotori responsabili del progetto (l'ente responsabile) possono essere Comuni e/o Cantoni come pure imprese private. Se il progetto è promosso esclusivamente da un gruppo di Comuni occorre associare ai lavori il Cantone o i Cantoni interessati. Lo stesso vale, di converso, se il progetto è promosso da uno o più Cantoni.

- Una partecipazione finanziaria della Confederazione presuppone una partecipazione propria dei promotori responsabili del progetto. Se i promotori del progetto sono i Comuni, devono partecipare anche i Cantoni (o il Cantone) interessati.
- È esclusa una partecipazione finanziaria alla costruzione d'impianti d'infrastruttura.
- Lo scambio di esperienze tra i promotori dei progetti nonché la trasmissione di queste esperienze ad altre città e altri agglomerati devono essere previsti in una concezione globale e attuati in modo coordinato con l'ausilio di diversi mezzi di comunicazione (sito web, seminari, pubblicazioni) con la partecipazione della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni come pure dell'estero (vedi capitolo 8.5).
- I mezzi finanziari necessari per lo scambio e l'analisi delle esperienze devono essere previsti fin dall'inizio dell'impegno.

Nel quadro dei lavori per il presente rapporto sono stati individuati alcuni progetti appena avviati o già in corso come **esempi di progetti modello** che potrebbero beneficiare di un sostegno tecnico o finanziario da parte della Confederazione.

- Nel quadro di **PASO**, una piattaforma di cooperazione dei Cantoni di Argovia e Soletta a cui partecipano anche città e Comuni, gli interlocutori si sono posti l'obiettivo dello sviluppo di una politica degli agglomerati nell'area Aarau-Olten-Zofingen, al fine di rafforzare tale regione come unità sociale ed economica. I primi progetti previsti sono: l'accertamento della fattibilità e, se del caso, l'attuazione di un marketing comune dei tre agglomerati, che valorizzi i punti forti della regione come piazza economica con un'elevata qualità della vita; l'elaborazione di un concetto per lo sviluppo territoriale della regione che si basa sui punti di forza specifici delle diverse parti della regione; la riduzione dei conflitti d'interesse tra la pianificazione del territorio, i trasporti e l'ambiente mediante l'attuazione di un concetto della mobilità. La collaborazione potrebbe d'altronde essere estesa anche ad altri settori come per esempio i trasporti regionali o il turismo. Una riflessione istituzionale è prevista solo in una prossima fase e in caso di un esito positivo dei progetti parziali.

- Il progetto **PASL**, al quale partecipano tutti i Comuni lucernesi dell'agglomerato di Lucerna, il Cantone e l'Associazione dei Comuni lucernesi, persegue vari obiettivi. Si tratta di sviluppare una strategia a lungo termine per la regione di Lucerna, di realizzare l'idea di uno spazio economico e vitale comune e di rafforzare la regione nel contesto concorrenziale nazionale e internazionale. Una migliore collaborazione dovrebbe inoltre permettere di sfruttare le potenziali sinergie all'interno della regione e di individuare soluzioni ai problemi che si manifestano a livello regionale. Tali obiettivi vanno raggiunti nel quadro di un processo d'apprendimento al quale partecipano rappresentanti della politica, dell'economia, della formazione, del settore sociale e della società civile. Entro il gennaio 2002 dovrebbe essere stato elaborato e approvato nel quadro di un secondo «atelier del futuro» un modello per la regione di Lucerna. In una prossima fase si tratterà di elaborare le concezioni parziali e i relativi programmi d'attività.

- La **legge sugli agglomerati del Cantone di Friburgo**, entrata in vigore il 1° gennaio 1997, consente uno sviluppo delle relazioni intercomunali mediante l'attribuzione di una struttura giuridica propria agli agglomerati. L'impulso alla creazione di un agglomerato di Friburgo è stata data da un'iniziativa popolare. In seguito a una consultazione, il Consiglio di Stato ha avviato la relativa procedura e ha definito un perimetro provvisorio. Entro il mese di luglio del 2003 un'assemblea costituente formata dai rappresentanti dei Comuni interessati deve presentare una bozza di Statuto comprendente la definizione del perimetro definitivo, dei compiti e dei criteri di ripartizione per il calcolo dei contributi comunali. Dato che occorre portare a termine lavori piuttosto complessi in un lasso di tempo molto breve occorre risolvere con urgenza il problema dei mezzi logistici, finanziari e politici dell'assemblea.

- Il Cantone di Berna e il «Verein Region Bern» intendono avviare un progetto partenariale a lungo termine avente l'obiettivo di sviluppare una visione positiva per lo **Spazio funzionale di Berna**. Poiché questo spazio comprende una parte urbana e una parte rurale occorre considerare in modo particolare i punti d'interfaccia tra questi due spazi. Mediante una collaborazione rafforzata occorre ponderare maggiormente gli interessi comuni e superare le resistenze. In una prima fase si tratta di definire

un perimetro, di analizzare i punti d'interfaccia tra gli spazi, i problemi e i campi d'attività e di allestire un programma di lavoro.

- La **COREL** (Communauté Région Lausannoise), attiva dal 1990 in numerosi settori della cooperazione intercomunale nell'agglomerato sta attualmente vagliando come potrebbe intervenire più attivamente. Da un canto, occorre stabilire il contenuto generale di una collaborazione rafforzata e rinnovata. D'altro canto, si tratta di definire il perimetro in funzione delle esigenze e secondo il sistema dei cerchi concentrici. Infine vanno stabiliti gli adattamenti istituzionali eventualmente occorrenti (legge sugli agglomerati, Costituzione cantonale di Vaud). In tale contesto si tratta tra l'altro di sfruttare gli impulsi derivanti dall'attuazione di progetti particolari e ambiziosi. Un primo progetto intende introdurre una politica per lo sviluppo economico nell'agglomerato. A tal fine vanno stabiliti obiettivi quantitativi (posti di lavoro) e qualitativi (condizioni di sito). Lo sviluppo economico dev'essere basato su una politica attiva di sostegno che fissa delle priorità e ne rilevi le ripercussioni sul territorio. Per l'attuazione vengono elaborati un catalogo dei provvedimenti e i relativi progetti che valorizzano i vantaggi della regione e ne attenuano gli svantaggi. Questi progetti dovrebbero portare a una effettiva politica economica per l'agglomerato coordinata con i progetti dei Comuni e dei Cantoni, che si spinge oltre dove necessario.

Gli altri progetti della COREL riguardano soprattutto l'introduzione di meccanismi per la ripartizione degli investimenti regionali (modi di finanziamento, processi decisionali facilitati), l'attuazione di una politica regionale nel settore dello sport o il coordinamento del sostegno a istituzioni sociali. D'intesa con il Cantone si vuole così contribuire a porre le basi per un agglomerato in senso istituzionale. Questo riunirebbe determinati settori della politica regionale senza peraltro sostituire la COREL.

Oltre agli sforzi per una più efficace collaborazione all'interno dell'agglomerato, la COREL vuole anche attribuire una maggiore importanza allo sviluppo di reti strategiche con le città vicine (Francia compresa). Lo stesso vale per le città più lontane, delle cui esperienze si vorrebbe trarre profitto.

- Una possibile visione per lo sviluppo del Cantone di Neuchâtel si basa sulla sua realtà urbana. L'ottanta per cento delle persone occupate del Cantone lavora negli agglomerati di Neuchâtel (11 Comuni) e di La Chaux-de-Fonds-Le Locle. Con un'interrelazione di queste unità il Cantone può offrire un centro di decongestionamento per gli agglomerati sempre più in via di saturazione dell'Altopiano svizzero. Parallelamente sarebbe così possibile attribuire con la massima razionalità le risorse cantonali per ottimizzarne l'impiego mediante attività coordinate nei settori della politica pubblica e dello sviluppo economico. Dato che si basa sul principio della cooperazione, la **rete urbana di Neuchâtel** potrebbe altresì dispiegare un effetto di integrazione rompendo i classici schemi del Cantone che di basano sulle contrapposizioni parte alta del Cantone-regione dei laghi e città-campagna.

- Lo scopo del progetto **Ecoparc** consiste nella realizzazione sul Plateau della stazione/Crêt-Taconnet a Neuchâtel un polo di sviluppo strategico basato sull'applicazione concreta del concetto di sviluppo sostenibile. Questo progetto di urbanizzazione di un'area d'insediamento inutilizzata comprenderà un centro di competenze per lo sviluppo sostenibile destinato a promuovere l'attività di informazione, formazione e ricerca in quel campo. Farà parte inoltre dell'area un quartiere pilota a destinazione mista (aree di abitazione, formazione e lavoro, imprese specializzate nello sviluppo sostenibile). Il progetto ha già destato l'interesse di alcuni investitori; sono allo studio diverse modalità di ulteriore sostegno.

Per rispondere alle esigenze delle regioni menzionate e di altre regioni occorre iniziare al più presto il sostegno ai progetti modello. In un'ottica a breve termine ciò significa:

- un numero ristretto di progetti modello potrebbe usufruire di un sostegno annuale con un contributo limitato, basato sulle esistenti competenze dell'ARE e del seco nel quadro delle esistenti rubriche budgetarie;
- nel caso di progetti modello che concernono più Uffici federali il finanziamento potrebbe essere garantito mediante un impiego coordinato di fonti di finanziamento già esistenti presso questi Uffici. Il coordinamento potrebbe essere assicurato nel quadro della Rete per la politica degli agglomerati della CAT.

Per una maggiore e costante partecipazione al sostegno di questi progetti modello nell'arco di diversi anni occorre tuttavia creare una base legale. La forma precisa di questa base legale dev'essere ancora stabilita.

---

#### Misura prioritaria:

##### Progetto d'agglomerato

Nuova impostazione degli attuali strumenti di pianificazione del territorio per assicurare uno sviluppo coordinato degli agglomerati:

il progetto d'agglomerato va disciplinato a livello di diritto federale nella legge sulla pianificazione del territorio. Viene comunque lasciata ai Cantoni la facoltà di decidere in che misura intendono renderlo vincolante per gli agglomerati. Lo stesso vale per il disciplinamento della procedura.

Da parte della Confederazione la concessione di mezzi per i trasporti negli agglomerati è tuttavia vincolata alla condizione che venga presentato un progetto d'agglomerato che tratti almeno in maniera coordinata i settori dei trasporti, dell'ambiente e degli insediamenti.

---

L'analisi del problema (cap. 4.5.1) ha evidenziato che attualmente il coordinamento all'interno degli agglomerati non è assicurato. Benché esistano in parte dei piani direttori regionali, essi tuttavia non sono pressoché mai recepiti nelle pianificazioni d'utilizzazione comunali. Per il resto, esistono solo forme settoriali o puntuali di collaborazione. Ne consegue uno sviluppo scoordinato degli insediamenti negli agglomerati, poli di sviluppo territoriali malamente armonizzati nonché una pianificazione più difficoltosa ed economicamente svantaggiosa dell'infrastruttura di trasporto negli agglomerati.

Vi sono soprattutto due motivi che militano a favore dell'elaborazione di progetto d'agglomerato:

- lo sviluppo coordinato degli agglomerati costituisce un presupposto per una soluzione efficiente dei problemi territoriali, ecologici e sociali degli agglomerati, per uno sviluppo centripeto degli insediamenti e quindi in definitiva per uno sviluppo sostenibile degli stessi;
- va assicurato che i mezzi che la Confederazione mette a disposizione per i trasporti negli agglomerati vengano impiegati in modo efficiente, efficace e in conformità agli obiettivi di politica di ordinamento del territorio della Confederazione (cfr. capitolo 8.1.2).

Riguardo alla sua impostazione formale, il progetto d'agglomerato va integrato negli strumenti e nelle competenze di pianificazione esistenti. In particolare, il ruolo di responsabilità dei Cantoni in materia di pianificazione del territorio rimane inalterato. Il progetto vuol essere orientato all'attuazione, flessibile e promuovere e sostenere la cooperazione negli agglomerati. Esso persegue un orientamento partecipativo; tutti i Comuni hanno pari diritti indipendentemente dalla loro grandezza.

Alla Confederazione, esso consente una valutazione complessiva delle domande di sussidio per i trasporti negli agglomerati. Ai Cantoni dà una base per il coordinamento a livello cantonale e transfrontaliero. Ai Comuni degli agglomerati esso offre una visione complessiva dei problemi economici, sociali ed ecologici di un agglomerato. In particolare, deve assicurare una pianificazione integrata dei trasporti e degli insediamenti. Va rilevato in particolare:

- l'espansione degli agglomerati all'esterno va contenuta e orientata verso l'interno;
- l'evoluzione degli insediamenti va orientata in funzione di trasporti pubblici efficienti e finanziabili a lungo termine nonché a un traffico lento attrattivo;
- nell'agglomerato si formano subcentri ben definiti e delimitati che favoriscono l'identificazione della popolazione con il luogo di residenza;
- la dimensione dell'agglomerato e la pianificazione dei trasporti legata allo sviluppo dell'insediamento consente un'efficiente catena dei trasporti che comprende anche il traffico lento.

Il progetto d'agglomerato è uno strumento di coordinamento orientato ai progetti e all'attuazione. I Comuni degli agglomerati si danno una strategia e obiettivi comuni e convengono misure d'attuazione concrete. Il progetto d'agglomerato ne comprova la necessità a lungo termine (la misura è necessaria) e la fattibilità economica (è finanziabile a lungo termine) nonché il finanziamento.

Nel dettaglio, il progetto d'agglomerato può essere descritto come segue:

- Il perimetro comprende di principio gli agglomerati giusta la definizione dell'Ufficio federale di statistica (UST). L'attuazione concreta è lasciata ai Cantoni, che possono formare regioni parziali nei grandi agglomerati o prevedere l'elaborazione di un unico programma d'agglomerato

per più agglomerati. I perimetri possono anche intersecarsi e possono o devono superare i confini cantonali e nazionali.

- Il programma d'agglomerato è vincolante per le autorità comunali e cantonali. Esso vincola i Comuni interessati nonché il o i Cantoni dell'agglomerato a cui si riferisce.
- Il contenuto viene stabilito dai Cantoni o dagli agglomerati (per es. sviluppo dell'economia regionale, aree verdi e di ricreazione, politica sociale, politica culturale, politica della sicurezza e dell'alloggio ecc.).
- Dal punto di vista del diritto federale, il progetto deve comprendere almeno lo sviluppo dell'insediamento e la pianificazione dei trasporti (TP, TMP, traffico lento) affinché possano essere concessi i mezzi della Confederazione per i trasporti negli agglomerati. Occorre considerare anche le questioni relative allo sviluppo dei terreni edificabili (inclusione in zona edificabile, recesso di azionamento di zone inadatte, cambiamento di utilizzazione di aree abbandonate, poli di sviluppo). Dello sviluppo dell'insediamento fanno parte non da ultimo anche tutte le utilizzazioni ad elevata frequenza di pubblico (segnatamente tempo libero e acquisti). La pianificazione dei trasporti comprende misure quali per esempio il potenziamento dei TP o della rete stradale nonché misure fiancheggiatrici (intercomunali), come per esempio la gestione dei parcheggi.

Il progetto d'agglomerato comprende due parti:

- Una parte concettuale, che ne costituisce i fondamenti. Essa comprende gli obiettivi e la presentazione delle opzioni strategiche. Queste evidenziano secondo lo schema se-allora le modalità di reazione ai diversi scenari di sviluppo.
- Su tale base vengono sviluppati programmi concreti di attuazione e progetti di realizzazione. Nel settore dei trasporti negli agglomerati essi vanno concretati in modo da poterne dimostrare il fabbisogno dal punto di vista territoriale, ecologico e finanziario. In una siffatta dimostrazione occorre includere anche considerazioni relative a possibili varianti (inclusa una variante zero) nonché una loro valutazione. Va adottata una visione integrale: occorre indicare le interdipendenze tra i progetti concreti nel settore dei trasporti e i progetti concreti nel settore dello sviluppo dell'insediamento come pure le misure d'accompagnamento. Per quanto riguarda il finanziamento non

vanno specificati solo i costi di investimento, ma anche i costi di manutenzione e gestione a lungo termine.

Il progetto d'agglomerato va oltre a una semplice concezione, poiché comprende anche una parte programmatica, l'attuazione delle misure concrete e il loro finanziamento. Esso si differenzia anche da un piano direttore, poiché è orientato specificamente ai progetti.

Il progetto d'agglomerato assumerà così a fondamento importante della pianificazione direttrice cantonale. Il piano direttore cantonale riprende gli elementi essenziali del programma d'agglomerato e li integra in un contesto cantonale e intercantonale. Il piano di utilizzazione assume l'attuazione concreta del progetto d'agglomerato nel campo dell'insediamento e dei trasporti. Ovviamente sussistono stretti legami con i piani direttori regionali. I dettagli vanno disciplinati dal diritto cantonale. Nei settori dei trasporti e degli insediamenti il progetto d'agglomerato sostituisce, o approfondisce e completa i piani direttori regionali. Se il suo contenuto viene ampliato dal diritto cantonale o da una corrispondente prassi di un agglomerato il piano direttore regionale viene a cadere anche in relazione a tali materie. Rispetto all'attuale situazione, tuttavia, la pianificazione regionale nelle regioni urbane viene decisamente rafforzata, poiché d'ora in poi sarà disciplinata nel diritto federale e il suo rapporto con la pianificazione direttrice cantonale risulterà definito in modo preciso. A livello federale il progetto d'agglomerato costituisce la base per la valutazione delle domande di sussidio per i trasporti negli agglomerati. In considerazione dei principi del federalismo, si rinuncia a un'approvazione diretta del progetto da parte della Confederazione. Non dimeno, il carattere vincolante per le autorità federali (e per le autorità del Cantone e del Comune) è d'importanza fondamentale, essendo la Confederazione toccata in considerevole misura dal progetto d'agglomerato. Questa obbligatorietà, come pure il coordinamento con i piani settoriali della Confederazione e con altri piani direttori cantonali, viene assicurata tramite il piano direttore cantonale.

I Comuni d'agglomerato costituiscono, in conformità alle disposizioni cantonali, gli organi responsabili (cfr. in merito il capitolo 8.1.2). Essi assumono assieme la direzione per l'elaborazione del progetto d'agglomerato. L'attuazione avviene in stretta collaborazione tra gli organi respon-

sabili, i Cantoni e la Confederazione. La Confederazione decide in merito alla sua partecipazione finanziaria ai progetti d'infrastruttura dei trasporti negli agglomerati sulla base dei progetti d'agglomerato.

Il progetto d'agglomerato e le sue relazioni con le altre pianificazioni secondo la Legge sulla pianificazione del territorio (LPT) va disciplinato nella legge sulla pianificazione del territorio. A questo proposito si dovrà esaminare in modo più approfondito se è sufficiente il completamento mirato degli articoli esistenti nella LPT o se sarà necessario inserire un nuovo articolo.

Entro la fine del 2001 la soluzione abbozzata verrà approfondita e concretata nel quadro di una progettazione parallela da due pianificatori esterni, il che dovrebbe portare all'elaborazione di un messaggio comprendente le corrispondenti modifiche di legge. A partire dal 2002 questi progetti saranno collaudati nel quadro di progetti pilota concreti.

---

#### **Ulteriore misura:**

#### **Accordi internazionali di cooperazione transfrontaliera**

Esame di proposte per il rafforzamento delle relazioni transfrontaliere tramite l'elaborazione di strumenti di diritto internazionale adeguati.

---

Accanto ad altri accordi con gli Stati vicini, il 23 gennaio 1996 a Karlsruhe il Consiglio federale ha firmato a nome dei Cantoni di Soletta, Basilea Città, Basilea Campagna, Argovia e Giura l'Accordo tra la Svizzera, la Francia, la Germania e il Lussemburgo sulla cooperazione transfrontaliera fra gli enti territoriali e gli enti pubblici locali entrato in vigore il 1° settembre 1997. L'importanza di tale accordo risiede nel fatto che esso consente agli enti territoriali e agli enti pubblici locali della regione del Reno superiore di partecipare a un progetto comune nel quadro di un raggruppamento locale di cooperazione transfrontaliera. In questo modo è possibile in particolare fare fronte alle esigenze specifiche di un agglomerato transfrontaliero.

Una ricerca effettuata su mandato del «Groupe de concertation des cantons frontaliers limitrophes de la Fran-

ce»<sup>34</sup> sulle prospettive di una cooperazione transfrontaliera tra la Francia e la Svizzera ha affrontato principalmente la questione di un'estensione dell'Accordo di Karlsruhe all'intero confine franco-svizzero. Secondo una prima valutazione, sarebbe vantaggiosa la stipulazione di un nuovo accordo bilaterale comprendente le altre regioni di confine con la Francia. È stata presa in considerazione anche l'idea di un'estensione dell'accordo lungo la frontiera con la Germania. In tal modo si voleva tra l'altro migliorare le possibilità di realizzazione di un parco commerciale-artigianale-industriale binazionale tra i Comuni di Jestetten in Germania e Neuhausen nel Cantone di Sciaffusa.

L'Accordo di Karlsruhe va considerato principalmente come un completamento del quadro normativo stabilito dalla Convenzione quadro europea del 21 maggio 1980 sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali. Tale accordo è stato completato il 9 novembre 1995 con un Protocollo aggiuntivo che costituisce un testo di riferimento per le questioni giuridiche che si pongono in sede di stipulazione di un accordo di cooperazione transfrontaliera. La Svizzera e, tra gli altri, la Germania e la Francia sono parti contraenti del Protocollo aggiuntivo, mentre l'Italia e l'Austria l'hanno finora solo firmato. Un secondo Protocollo aggiuntivo è stato aperto alla firma il 5 maggio 1998. Esso riguarda la cooperazione interregionale tra collettività territoriali non direttamente confinanti. In seguito alla consultazione presso i Cantoni, l'Unione delle città svizzere e l'Associazione dei Comuni svizzeri, il Consiglio federale ha deciso di firmare anche il secondo Protocollo che dischiude nuove possibilità di cooperazione interregionale, segnatamente nel quadro di Interreg III C.

In tale contesto, il Consiglio federale si dichiara disposto ad esaminare qualsiasi proposta per il rafforzamento delle relazioni transfrontaliere mediante l'elaborazione di strumenti giuridici internazionali adeguati, come del resto aveva già sottolineato nel suo Rapporto sulla cooperazione transfrontaliera e la partecipazione dei Comuni alla politica estera del 7 marzo 1994. Va menzionato a questo proposito per esempio l'Accordo quadro del 24

febbraio 1993 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica italiana per la cooperazione transfrontaliera delle collettività ed autorità regionali e locali che dovrebbe rimediare alle riserve dell'Italia in relazione alla già menzionata Convenzione quadro. Un altro esempio è l'Accordo del 21 settembre 2000 tra la Svizzera, la Francia e la Germania sulla cooperazione transfrontaliera nella regione del Reno superiore, in vigore dal 1° giugno 2001 e che sostituisce quello del 2 ottobre 1975. Esso crea un quadro normativo internazionale che tiene conto dei mutamenti intervenuti nella regione interessata. Va menzionato infine anche l'Accordo concluso il 12 ottobre 2001 dal Consiglio federale a nome dei Cantoni di Berna, Neuchâtel e Giura con la Francia che disciplina la creazione della «Conférence Transjurassienne» e che consente alle autorità locali di entrambe le parti della frontiera di partecipare all'elaborazione di una strategia comune per l'area interessata.

---

#### Misura in corso:

##### Sostegno tecnico e giuridico

Sostegno della Direzione del diritto internazionale pubblico (DFAE) a tutti i Cantoni che intendono concludere con autorità straniere un accordo particolare per la cooperazione transfrontaliera.

---

Al di là della negoziazione di accordi quadro generali dev'essere possibile anche in futuro concludere accordi particolari. A dipendenza del livello di competenze occorre stabilire quali partner istituzionali possono stipulare accordi o intese. In questo contesto può essere menzionata la realizzazione della Regio-S-Bahn nel 1997, ossia la rete celere regionale che collega la città di Basilea con i Comuni alsaziani del suo agglomerato. A tal fine è stato necessario stipulare un accordo regionale tra i Cantoni svizzeri interessati e la Regione dell'Alsazia. Tra i progetti che potrebbero richiedere un accordo speciale si possono menzionare il progetto per una stazione ferroviaria comune nell'agglomerato di Chiasso e di Como nonché quello della regione di frontiera franco-svizzera per l'esercizio dell'aeroporto di Ginevra-Cointrin (Rectangle d'Or).

In tale contesto, la Sezione Frontiere e diritto di vicinato della Direzione del diritto internazionale pubblico (Dipartimento federale degli affari esteri), tramite il Servizio di informazione e di coordinamento della Confederazione

---

<sup>34</sup> Levrat N., *Perspectives pour la coopération transfrontalière franco-suisse*, Istituto europeo dell'Università di Ginevra/Libera Università di Bruxelles, 1997/1998.

per la cooperazione transfrontaliera, offre, oltre al sostegno delle attività degli Uffici federali, le seguenti prestazioni di servizio:

- informazione ai Cantoni sulle diverse modalità di cooperazione transfrontaliera;
- sostegno giuridico e tecnico per gli accordi tra i Cantoni e le autorità straniere, sostegno dell'attività dei diversi Uffici federali.

Al momento non si impongono altre misure.

#### 8.4 Integrazione nella rete urbana europea

##### Misura in corso:

##### INTERREG III

Partecipazione della Svizzera, nel quadro di INTERREG III, alla realizzazione di progetti di cooperazione transnazionale, transfrontaliera e interregionale di particolare interesse per le zone urbane.

L'8 ottobre 1999 il Parlamento ha approvato un credito quadro di 39 milioni di franchi per il finanziamento della partecipazione della Svizzera all'Iniziativa comunitaria per la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale (INTERREG III) per il periodo 2000–2006. Questa decisione e la sua attuazione costituiscono fin d'ora la principale misura con cui si vuole assicurare la partecipazione della Svizzera alle reti europee di cooperazione nonché allo scambio di informazioni e di esperienze nel settore dello sviluppo urbano.

Le tre parti del programma INTERREG comprendono assi d'intervento interessanti e importanti per le città:

- Lo scopo principale della cooperazione transnazionale consiste nel concretizzare, per mezzo di progetti, le linee direttive della pianificazione del territorio in Europa stabilite nello Schema di sviluppo dello spazio europeo (SSSE). Tale collaborazione avviene in territori limitrofi che superano il quadro della cooperazione transfrontaliera. La Svizzera intende partecipare soprattutto alle attività dello spazio alpino, ma anche degli spazi «Europa nord-occidentale» e «Mediterraneo occidentale». Uno dei punti centrali di questa parte di INTERREG è stata l'elaborazione di strategie per lo sviluppo territoriale comprendenti anche la cooperazione tra le città, le zone urbane e i ter-

ritori rurali, con l'obiettivo del promovimento di uno sviluppo sostenibile e policentrico. Un primo concorso d'idee tra i partner svizzeri mirava in questa direzione. Tra i progetti inoltrati figurava per esempio una rete di competenze nel settore della metropolizzazione, una comunità di città alpine per lo scambio di esperienze nei settori dell'ambiente, dei trasporti e della cultura, una rete universitaria virtuale con lo scopo di offrire un vasto programma di studio a distanza, l'identificazione di possibilità di cooperazione economica (diversificazione e specializzazione delle città in vista di una strategia comune di promovimento economico e dell'armonizzazione delle norme sociali e ambientali) ecc..

- Nel quadro del programma INTERREG II sono stati sostenuti numerosi progetti di cooperazione transfrontaliera all'interno degli agglomerati. A questo proposito si possono menzionare per esempio l'elaborazione del piano regolatore dell'agglomerato transfrontaliero di Basilea, l'attuazione dell'Agenda 21 del Lago di Costanza, l'«Euroguichet social transfrontalier» con la partecipazione della città di La-Chaux-de-Fonds, la stazione ferroviaria comune Como–Chiasso ecc. Questo tipo di progetti verranno sostenuti anche in avvenire da INTERREG III.
- Il tema dello sviluppo urbano è prioritario anche nella cooperazione interregionale, come lo sono anche le attività regionali innovative. Nel quadro di questa parte del programma possono essere sostenute attività regionali, progetti individuali e reti. Nell'ambito delle precedenti Iniziative comunitarie sono state sviluppate reti per lo scambio di esperienze come Eurocités (migliore promovimento economico e miglioramento del servizio degli uffici pubblici) o Mecine (strategia di sviluppo a lungo termine per città di media grandezza).

##### Misura in corso:

##### Informazione delle città in merito a INTERREG III

Integrazione e partecipazione delle città nel quadro della piattaforma di comunicazione INTERREG III.

I principali interlocutori della Confederazione nell'attuazione di INTERREG sono i Cantoni. Tuttavia, il programma è importante anche per le città e gli agglomerati della Svizzera. La Confederazione ritiene pertanto necessario che anche le città e gli agglomerati si mobilitino e presentino progetti per la cooperazione transnazionale, interregionale e transfrontaliera che possano contribuire allo sviluppo delle zone urbane.

A tal fine si fa appello alla responsabilità e alla dinamica propria delle città interessate e alla loro collaborazione con i responsabili cantonali e comunali competenti. Il grado di mobilitazione dipende dall'informazione delle città sulle possibilità di INTERREG. Per questo motivo:

- il seco è fin dal 1999 in contatto con l'Unione delle città svizzere (informazione dei responsabili, pubblicazioni in «Die Stadt/Les villes»);
- le città sono invitate a partecipare in futuro a tutte le manifestazioni pubbliche concernenti INTERREG;
- il sito [www.interreg.ch](http://www.interreg.ch) è accessibile a tutte le persone interessate al programma (informazioni generali, progetti sostenuti, scambio di esperienze ecc.)

---

#### Misura in corso:

##### Collegamenti con la rete TAV

Miglioramenti dei collegamenti della Svizzera alla rete ferroviaria tedesca, francese e italiana, segnatamente alla rete ad alta velocità (collegamenti TAV).

---

Il 29 novembre 1998 il popolo e i Cantoni hanno accolto il decreto federale del 20 marzo 1998 concernente la costruzione e il finanziamento dei progetti d'infrastruttura dei trasporti pubblici (FTP). Pertanto, i mezzi finanziari per la realizzazione di quattro grandi progetti ferroviari nei prossimi vent'anni sono disponibili. Uno di questi quattro progetti è il raccordo della Svizzera orientale ed occidentale alla rete ferroviaria europea ad alta velocità, rilevante anche per gli agglomerati (collegamenti TAV: 1.2 miliardi di franchi, stato del prezzo 1995).

I collegamenti TAV sono parte di una concezione globale. I collegamenti TAV e la NFTA sono pilastri per l'attuazione della politica svizzera dei trasporti. Essi garantiscono l'integrazione della Svizzera nell'asse strategico Nord-Sud e il collegamento delle regioni orientali e occidentali della Svizzera agli importanti assi ferroviari europei. Questo concetto è completato da Ferrovia 2000 che ottimizza i collegamenti all'interno del Paese. Il miglioramento dei collegamenti internazionali dovrebbe essere realizzato nel periodo dal 2004 al 2011/12.

Lo scopo dei collegamenti TAV è in primo luogo il rafforzamento della piazza economica svizzera a livello internazionale e interregionale nonché il trasferimento possibilmente esteso del traffico aereo a breve e media distanza alla rotaia. I migliori collegamenti ferroviari

nazionali e internazionali aumentano segnatamente la competitività delle zone urbane nella competizione tra le piazze a livello internazionale.

Gli obiettivi menzionati saranno raggiunti mediante misure concertate relative all'esercizio, al materiale rotabile e all'infrastruttura, di cui le principali sono:

- la riduzione della durata del viaggio tra il sistema urbano svizzero e le metropoli tedesche e francesi, secondo gli obiettivi convenuti e le esigenze del traffico internazionale viaggiatori a lunga distanza;
- il collegamento della Svizzera orientale e occidentale al traffico internazionale viaggiatori a lunga distanza;
- l'integrazione funzionale degli aeroporti nazionali nella rete ferroviaria internazionale ad alta velocità;
- l'assicurazione di una sufficiente capacità nel traffico internazionale merci.

Nel quadro del presente progetto va inoltre riesaminato l'allacciamento degli aeroporti nazionali alla rete ferroviaria (cfr. Piano settoriale dell'infrastruttura aeronautica PSIA del 18 ottobre 2000), Al centro dell'attenzione v'è la possibile realizzazione di una stazione ferroviaria aeroportuale a Basilea-Mulhouse.

Con i paesi confinanti (Germania, Francia e Italia) sono stati conclusi accordi bilaterali per assicurare l'efficacia dei raccordi della Svizzera alle linee ad alta velocità. Gli scopi di tali accordi sono la messa a disposizione di sufficienti capacità nel traffico viaggiatori e merci nonché lo sviluppo parallelo delle relative reti regionali dei trasporti.

#### Lavori di realizzazione in corso

- Svizzera – Francia

Gli avamprogetti per le misure a breve termine per il miglioramento delle linee di raccordo TGV Ginevra-Mâcon (-Parigi/-Lione), e Losanna/Berna-Dole (-Parigi) sono disponibili. Essi consentono una riduzione dei tempi minimi di percorrenza di circa 30, o 15 minuti rispetto a oggi. I lavori necessari saranno realizzati tra il 2004 e il 2006. Attualmente sono in corso i lavori per la realizzazione del TGV Est (Parigi-Strasburgo, entrata in funzione prevista: 2006). Questa linea ridurrà la durata del viaggio da Zurigo/Basilea a Parigi di 1 ora e 20', cosicché Parigi sarà raggiungibile da Zurigo in 4 ore e 30'. In un'ottica a medio e lungo termine occorre considerare la messa in eserci-



zio a tappe del TGV Rhin-Rhône. L'asse Est (Mulhouse-Digione) e l'asse Ovest (Digione-Aisy/TGV Sud-Est) comporteranno altre significative riduzioni dei tempi di percorrenza tra Basilea, Berna/Losanna e Parigi. In tale contesto è in esame anche il ripristino della linea Delle-Belfort per assicurare il collegamento del Giura (incl. Bienne).

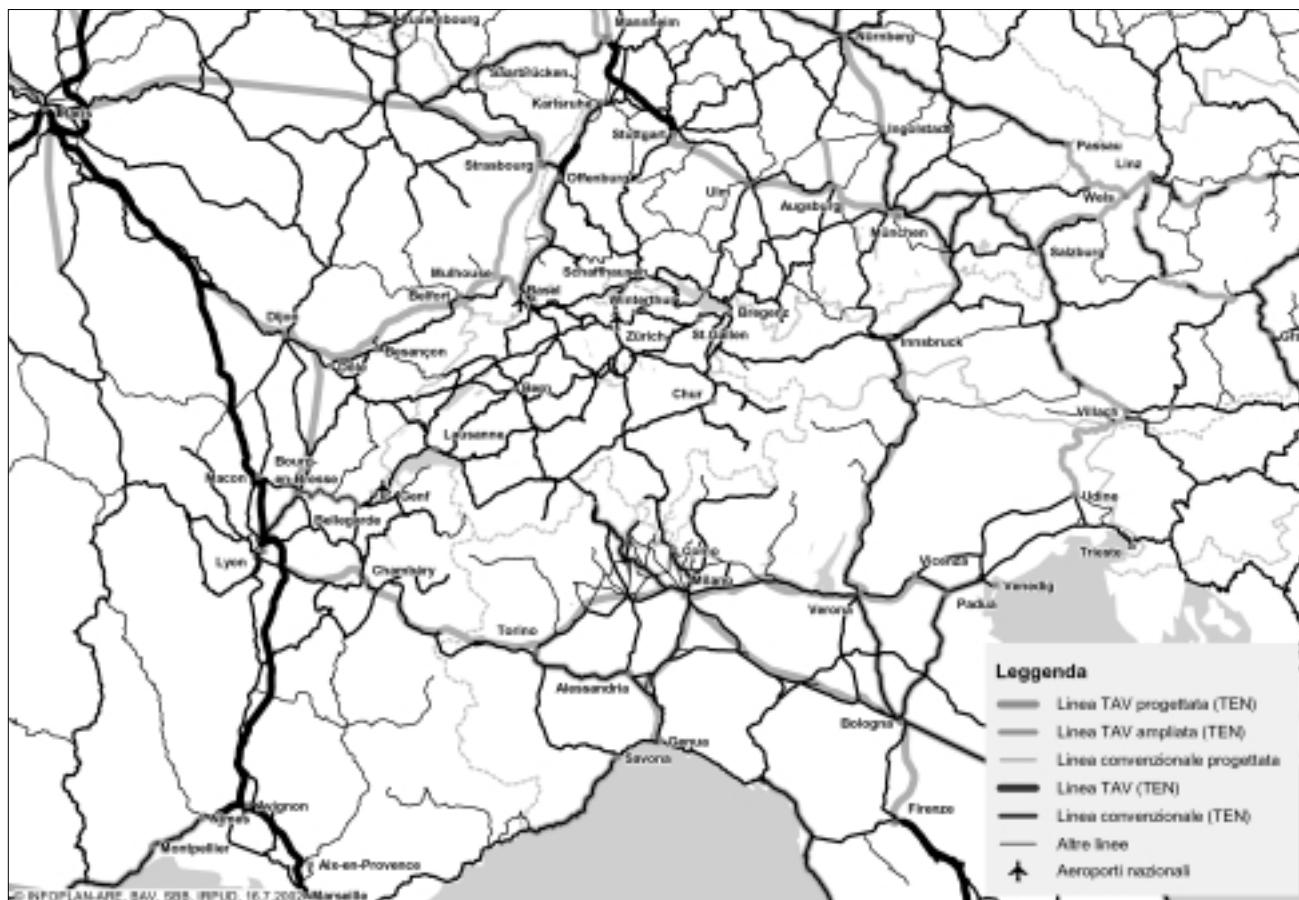
- Svizzera – Germania

Nel traffico con la Germania dovrebbero entrare in esercizio a partire dal 2004 i treni ad assetto variabile diesel sulla tratta Zurigo-Monaco il che, assieme ad altre misure, comporterà una riduzione della durata del viaggio di circa 30 minuti. Inoltre, a breve e media scadenza, sono previsti l'ulteriore ampliamento a quattro binari e l'accelerazione della tratta del Reno superiore tra Karlsruhe e Basilea con una riduzione della durata del viaggio tra Basilea a Francoforte a 2 ore e 30' (2012). Nello stesso periodo (2010/2015) dovrebbero essere ultimati l'ampliamento e la nuova costruzione della linea Stoccarda-Monaco.

- Svizzera – Italia

Per il raccordo della NFTA alla rete ferroviaria ad alta velocità italiana è prevista a lungo termine una nuova tratta ad alta velocità Lugano-Milano. A partire dalla galleria di base del Ceneri questa porterà a sSud passando da Como o Varese per immettersi a Ovest di Rho (I) nella prevista tratta ad alta velocità Torino-Milano. La decisione sul tracciato (Como o Varese) è ancora aperta. Tuttavia, nell'esame dell'utilità effettuato nel 2001 da parte dell'UFT, il corridoio di Varese ha ottenuto nel complesso migliori risultati. Mediante la messa in esercizio che avverrà al più presto entro il 2017 si vuole assicurare una riduzione della durata del viaggio, un'integrazione ottimale nella rete nonché un collegamento nazionale all'aeroporto di Malpensa.

### Visione d'assieme dei collegamento TAV previsti



### 8.5 Informazione, scambio delle esperienze, sensibilizzazione

#### Misura prioritaria:

#### Informazione, comunicazione, sensibilizzazione

- Maggiore integrazione della tematica urbana negli esistenti canali d'informazione dell'ARE e del seco.
- Promovimento dello scambio d'esperienze tra i partner della politica degli agglomerati (portale internet, seminari, workshop e mostre).
- Elaborazione di una strategia per la sensibilizzazione della popolazione e dei politici verso la realtà urbana della Svizzera.

A sostegno delle quattro strategie d'intervento occorrono un'intensa e mirata informazione e sensibilizzazione nonché lo scambio di esperienze tra autorità e specialisti.

Lo scopo dell'informazione è di tenere al corrente gli Uffici federali, i Cantoni, i Comuni e le città nonché tutti gli altri interlocutori interessati alla problematica dello spazio urbano e della politica degli agglomerati sugli sviluppi e le decisioni attuali.

Le attività vengono organizzate a partire dai mezzi e dai canali d'informazione esistenti attualmente in seno all'ARE e al seco, provvedendo affinché venga destinato sufficiente spazio alla tematica dello spazio urbano. Inoltre, si tratta di verificare come possa essere assicurata l'informazione delle città e dei Comuni senza estendere a dismisura la cerchia dei destinatari. L'ARE e il seco cercano a questo proposito la collaborazione con l'UCS e l'ACS.

Nell'ottica attuale, il fabbisogno di informazione può essere soddisfatto con quest'offerta di base. Tuttavia, rimane aperta la possibilità di prevedere mezzi d'informazione supplementari a dipendenza dello sviluppo dell'esigenza d'informazione.

Tramite lo scambio di esperienze dev'essere data l'opportunità alle autorità e agli specialisti di informarsi su progetti ed esperienze attuali e di trarre vantaggio da queste esperienze per le proprie attività.

Per lo scambio delle esperienze possono essere impiegati due tipi di media:

- i seminari (contatto diretto di un'ampia cerchia di persone in merito a un tema o un progetto concreto), i workshop (all'occorrenza lavoro in piccoli gruppi), le mostre;
- il sito web: banca dati dei progetti modello e di altri progetti interessanti (anche all'estero), rimandi a partner interessanti, news (internazionali, nazionali, cantonali e comunali) agenda, pubblicazioni di diversi settori.

La realizzazione di questa piattaforma avverrà sotto la vigilanza e la direzione della Confederazione che ne assumerà anche il finanziamento. Essa andrà strettamente coordinata con il progetto «guichet virtuel» della Cancelleria federale. I Cantoni, le città, i Comuni partecipano a titolo di partner alla fase di progettazione e di realizzazione del sito web, ad esempio nel quadro della CTA e del suo gruppo di lavoro tecnico tripartito. In seguito potranno fornire informazioni per le pagine internet e partecipare ad hoc all'organizzazione di manifestazioni. Le possibilità di cofinanziamento da parte dei partner vanno ancora accertate.

Nella percezione della popolazione e di qualche politico la Svizzera presenta ancora un carattere prevalentemente rurale. Laddove i problemi delle città vengono percepiti

si parte in genere dal presupposto che esse possano (o debbano) risolverli da sé.

Mediante la sensibilizzazione vengono perseguiti i seguenti obiettivi:

- La popolazione e i politici riconoscono la realtà urbana della Svizzera. Essi realizzano l'importanza centrale delle nostre città e dei nostri agglomerati per lo sviluppo sostenibile dell'intero spazio vitale della Svizzera.
- Le numerose relazioni e interdipendenze tra i centri urbani e i Comuni degli agglomerati come pure tra le zone urbane e i territori rurali vanno meglio prese in considerazione affinché la popolazione e la politica si rendano conto:
  - perché le città e gli agglomerati necessitano del sostegno della Confederazione e dei Cantoni;
  - perché una stretta cooperazione all'interno delle zone urbane è vantaggiosa per tutte le parti in causa;
  - che un ruolo attivo della Confederazione e dei Cantoni nella politica degli agglomerati avrà effetti positivi anche per i territori rurali.

Sulla scorta dell'attuale stato delle conoscenze non è ancora possibile prevedere misure concrete volte alla sensibilizzazione. Una sensibilizzazione mirata esige informazioni più precise sulle conoscenze e sulla percezione della popolazione in relazione allo spazio urbano, alle relative esigenze ecc. Riguardo a vari temi o regioni esistono già diversi studi. In una prima fase si tratterà di valutare tale documentazione al fine di stabilire in che misura occorrono indagini complementari. Su questa base potranno essere sviluppati provvedimenti su misura. In questo settore l'ARE collabora con l'Associazione Metropoli Svizzera che si è posta obiettivi simili in materia di sensibilizzazione.

D'intesa con i Cantoni, le città e i Comuni si dovrà precisare quali parti della sensibilizzazioni andranno attuate separatamente e quali in comune. Tale precisazione potrà essere effettuata in seno alla CTA.

## 8.6 Riassunto delle misure

Asse strategico	Misure proposte*		Misure in corso*
	Politica degli agglomerati	Portata generale	
1. Considerazione delle necessità dello spazio urbano nelle attività della Confederazione		<b>POLITICA DI ORDINAMENTO DEL TERRITORIO</b>	
			Concretizzazione e attuazione delle Linee guida per l'ordinamento del territorio svizzero
			<b>Rete Politica degli agglomerati della CAT</b>
		<b>Creazione di un sistema di osservazione dello spazio urbano</b>	
		Esame dell'utilità della partecipazione delle grandi città all'European Urban Audit	
		<b>Team Politica degli agglomerati ARE/seco</b> , specializzato per questioni urbane	
			<b>POLITICA DEI TRASPORTI</b>
		<b>Nuove fonti di finanziamento per i trasporti negli agglomerati; è necessaria l'istituzione di organi responsabili per i trasporti negli agglomerati e lo sviluppo di «Progetti d'agglomerato»</b>	
		<b>Migliore utilizzazione dei mezzi finanziari esistenti</b> (Misura transitoria)	
			<b>Piano settoriale dei trasporti e ridefinizione della funzione della rete delle strade nazionali</b>
			<b>Linee direttrici per il promozione del traffico lento</b> <b>Incoraggiamento di nuove forme di mobilità</b>
			<b>POLITICA DELL'AMBIENTE</b>
			<b>Maggiore sostegno e semplificazione nell'esecuzione di misure di protezione dell'ambiente</b>
		<b>Studi ARE/UFAPP per un migliore coordinamento degli obiettivi della pianificazione del territorio e degli obiettivi della protezione dell'ambiente</b>	
		<b>POLITICA SOCIALE</b>	
		<b>Sistema di prestazioni complementari per le famiglie</b>	
		Statistica dell'aiuto sociale dell'UST	
		Soluzione federale per gli assegni familiari	
		<b>POLITICA FINANZIARIA</b>	
		<b>Progetto NPC</b>	
		<b>POLITICA DELL'ALLOGGIO</b>	
		Disegno di legge sulla promozione dell'abitazione	

\* Le misure prioritarie sono in grassetto

Asse strategico	Misure proposte*		Misure in corso*
	Politica degli agglomerati	Portata generale	
		<b>POLITICA CULTURALE</b>	
		Incoraggiare l'ancoraggio degli obiettivi della protezione dei monumenti a livello locale e regionale	<b>Elaborazione di una legge sulla promozione della cultura</b>
		<b>POLITICA DELLO SPORT</b>	
	Impulsi per un'evoluzione degli insediamenti che agevoli l'attività fisica		
	Impulsi per un maggiore sfruttamento dei potenziali sociopolitici dello sport		
<b>2. Miglioramento della collaborazione verticale tra i Comuni/le città, i Cantoni e la Confederazione</b>			<b>Partecipazione alla Conferenza tripartita degli agglomerati</b>
			<b>Adattamento della procedura di legislazione in vista di un maggiore coinvolgimento dei Comuni/delle città nell'elaborazione delle leggi federali che li concernono</b>
<b>3. Miglioramento della collaborazione orizzontale all'interno degli agglomerati, tra città, tra agglomerati</b>	<b>Sostegno tecnico e finanziario a progetti modello innovativi</b>		
	<b>Progetti d'agglomerato</b>		
		Negoziare di accordi internazionali adeguati secondo i desideri dei Cantoni	Consulenza giuridica della Direzione del diritto internazionale pubblico (DDIP)
<b>4. Integrazione nella rete urbana europea</b>			Partecipazione svizzera a INTERREG III e informazione delle città sulle opportunità offerte
			<b>Miglioramento dei collegamenti della Svizzera alle reti ferroviarie ad alta velocità tedesca, francese e italiana</b>
<b>5. Informazione, scambio di esperienze, sensibilizzazione</b>	Integrazione della tematica urbana nei canali d'informazione di seco/ARE		
	<b>Piattaforma per lo scambio d'esperienze</b>		
	<b>Basi per la sensibilizzazione</b>		

\* Le misure prioritarie sono in grassetto

## 9 Proseguimento dei lavori

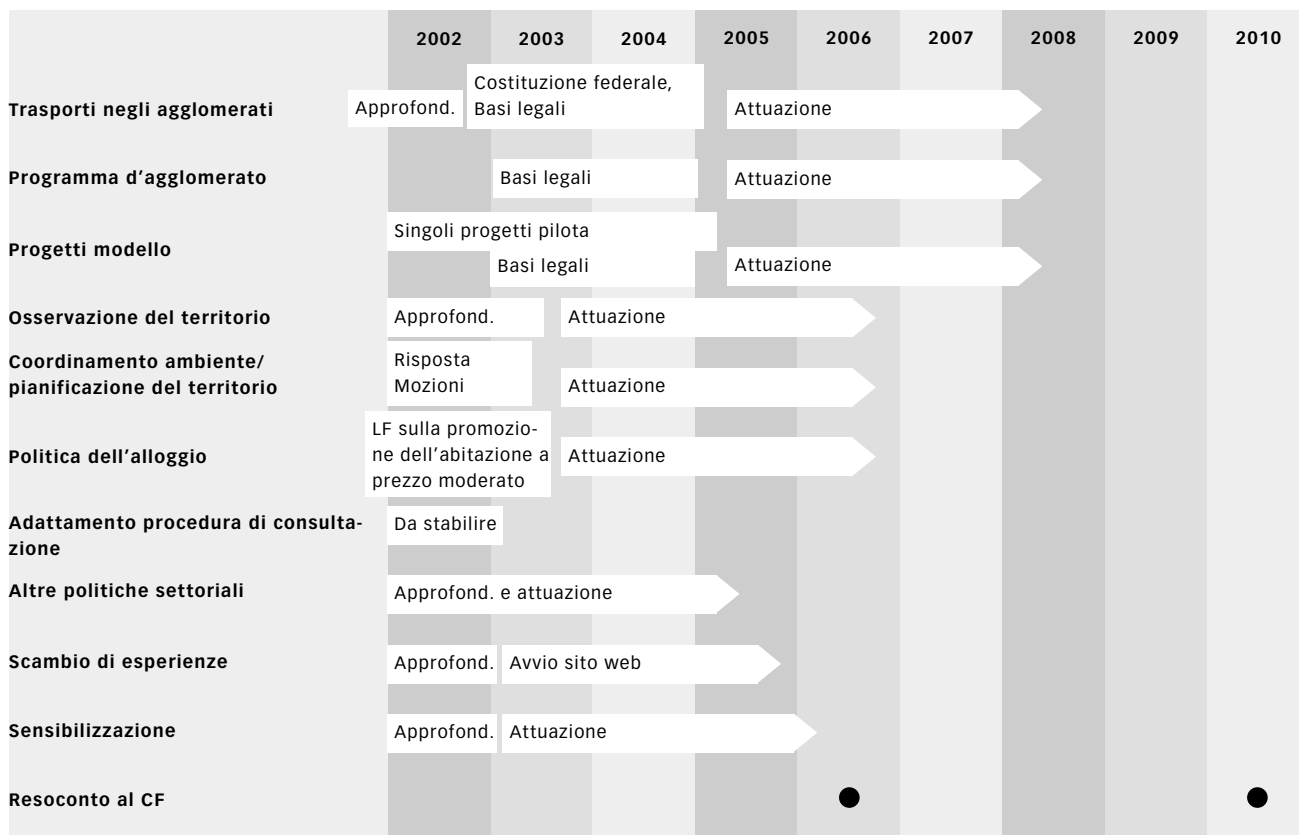
Le misure in corso vanno proseguite e non vengono trattate in questa sede.

Una serie di misure possono essere introdotte abbastanza rapidamente (per es. osservazione del territorio, piattaforma per lo scambio di esperienze, misure transitorie per il finanziamento dei trasporti negli agglomerati), altre richiedono invece la creazione o la modifica di basi legali mentre altre ancora richiedono ulteriori approfondimenti.

Per i necessari adattamenti normativi (programma d'agglomerato, progetti modello), l'ARE e il seco presentano al Consiglio federale quanto prima le relative proposte per la consultazione tenendo conto dei lavori nel settore dei trasporti negli agglomerati e della politica regionale. Sulla ulteriore procedura l'ARE e il seco decideranno al più tardi entro l'estate del 2002.

Una valutazione complessiva dell'impegno della Confederazione a favore dello spazio urbano è prevista per il 2010. Nel 2006, l'ARE e il seco redigeranno un rapporto intermedio sullo stato delle cose all'attenzione del Consiglio federale.

### Attuazione della politica degli agglomerati 2002-2010



## 10 Ripercussioni a livello di organico e finanziario

In questo capitolo vengono menzionate unicamente le conseguenze a livello finanziario e di risorse umane concernenti gli Uffici federali competenti per la politica di ordinamento del territorio.

Le risorse previste nel quadro di altre misure in atto (politica dell'alloggio, NPC) non sono contemplate.

Per le altre misure che devono ancora essere esaminate in maniera più approfondita non è ancora possibile stabilire con precisione le conseguenze a livello di risorse umane e finanziarie che saranno determinate dai Dipartimenti competenti nel quadro dell'istanza di attuazione.

### 10.1 Risorse umane

Con l'attuale dotazione di personale è stato possibile elaborare le strategie ma non sarà più possibile assicurare un'attuazione efficiente di un intervento della Confederazione per lo spazio urbano e la messa in pratica delle misure di politica d'ordinamento del territorio proposte, provvedere a un coordinamento efficace delle politiche settoriali rilevanti per tale spazio e promuovere la collaborazione partecipativa con i Cantoni, le città e i Comuni.

L'organico dell'ARE e del seco dovrebbe pertanto essere aumentato rispettivamente di 3 posti e di 1 posto.

È prevista l'integrazione di gran parte del team ARE/seco nell'ARE. Il posto attribuito al seco per la politica degli agglomerati viene integrato strettamente nelle attività del personale dell'ARE mediante una integrazione permanente e sistematica nei processi d'informazione, una chiara divisione dei compiti e una conduzione strategica dei due Uffici. Una siffatta organizzazione dovrebbe consentire al seco di assumere le sue responsabilità per la politica regionale e di assicurare il coordinamento con le altre misure di politica regionale in atto o da introdurre.

### 10.2 Risorse finanziarie

Misura	Budget stimato 2002-2010
<b>Conferenza tripartita degli agglomerati:</b> Partecipazione ARE/seco al finanziamento del Gruppo di lavoro tripartito per la collaborazione verticale e orizzontale, in virtù dell'accordo per la creazione di una Conferenza tripartita degli agglomerati del 20 febbraio 2001.	900 000 CHF
<b>Osservazione del territorio:</b> Prima stima che può ancora variare a dipendenza della forma di attuazione scelta, delle eventuali sinergie con altri progetti nonché dei lavori per il rilevamento di dati particolari Concetto di dettaglio, reperimento di dati internazionali, analisi mirata e rilevamento di dati primari mancanti, commenti, interpretazione e presentazione, elaborazione e presentazione di riassunti, aggiornamento.	1 200 000 CHF
<b>Progetti modello:</b> Fase pilota: sovvenzione budgetaria annuale di 600 000 franchi sulla base dell'importo già accordato all'ARE per il 2002. Entrata in vigore di una base legale (2004): da 18 a 20 progetti modello a circa 300 000 CHF per progetto. Valutazione.	7 200 000 CHF
<b>Informazione, scambio di esperienze, sensibilizzazione:</b> Piattaforma per lo scambio delle esperienze: concezione, sviluppo e gestione di un sito web; organizzazione di seminari, workshop ed eventuali mostre. Concretizzazione dell'azione di sensibilizzazione.	1 700 000 CHF
<b>Totale 2002-2010</b>	<b>11 000 000 CHF</b>

Nei bilanci preventivi 2002 dell'ARE e del seco figurano fr. 120 000.– per la CTA e fr. 620 000.– per le altre misure della politica degli agglomerati. Nella pianificazione finanziaria 2003-2005 sono previsti fr. 120 000 all'anno per la CTA e fr. 600 000.– per le altre misure. Dal 2006, i mezzi necessari vengono assegnati tramite la procedura di bilancio ordinaria.

## **11 Risultati della consultazione: prese di posizione della Conferenza tripartita degli agglomerati e del Consiglio per l'assetto del territorio**

### **11.1 Conferenza tripartita degli agglomerati: presa di posizione comune delle delegazioni dei Cantoni, delle città e dei Comuni**

Le delegazioni hanno giudicato unanimemente il rapporto in modo positivo, sia per quanto concerne l'analisi del problema sia in relazione alle misure in corso e proposte. Esse auspicano che nell'attuazione delle misure di politica di ordinamento del territorio i Cantoni, le città e i Comuni vengano chiamati a partecipare già durante la preparazione dei fondamenti di legge. Esse reputano la politica degli agglomerati un compito comune della Confederazione, dei Cantoni, delle città e dei Comuni. Le delegazioni hanno rilevato che i problemi dei centri urbani, sia negli ambiti settoriali sia in settori come la politica di ordinamento del territorio, si manifestano sempre più anche negli altri Comuni e negli agglomerati e in parte anche nei territori rurali.

Esse hanno altresì rilevato l'importanza di prendere in considerazione, nell'attuazione, anche i piccoli e medi agglomerati, come pure le città isolate, alla stessa stregua dei grandi agglomerati e delle aree metropolitane.

### **11.2 Presa di posizione del Consiglio per l'assetto del territorio**

Il Consiglio per l'assetto del territorio (Consiglio) ha attestato al rapporto un'eccellente qualità sia per quanto concerne l'analisi dei problemi attuali delle città e degli agglomerati sia in relazione alle misure proposte per risolvere i problemi.

Il Consiglio è dell'avviso che la politica degli agglomerati abbia la possibilità di mettersi in luce come una politica molto moderna. Essa non intende sottrarre competenze ai Cantoni, bensì fornire loro i mezzi necessari per risolvere meglio da sé i propri problemi.

Tra le misure proposte, il Consiglio reputa particolarmente interessanti le seguenti: l'importanza centrale attribuita alla NPC, l'osservazione del territorio Spazio Urbano

Svizzero, il coordinamento delle politiche settoriali della Confederazione, i progetti modello e infine il rafforzamento delle risorse presso gli Uffici competenti per la politica di ordinamento del territorio.

Il Consiglio ha altresì ricordato che le regioni urbane non sono confrontate solo con problemi ma che presentano potenziali e opportunità che vanno anch'essi messi in rilievo.

Infine, secondo il Consiglio, i problemi delle zone urbane, dei territori rurali e delle regioni di montagna vanno trattati parallelamente per assicurare uno sviluppo sostenibile. La collaborazione tra queste regioni va incoraggiata.

Entrambe le prese di posizione complete si trovano nell'Allegato 3. Per quanto possibile si è tenuto conto delle raccomandazioni di tutti gli interlocutori.



## 12 Conclusioni

- Il Consiglio federale reputa le zone urbane regioni attraenti che dispongono di una moltitudine di opportunità sia come piazze economiche sia come spazi vitali. Per questa ragione, le zone urbane sono i motori delle attività economiche del Paese e spazio vitale per circa i 2/3 della popolazione.

- Tuttavia, in considerazione
  - delle particolari sfide con cui sono confrontate le zone urbane (continua espansione degli insediamenti, crescente polarizzazione, suburbanizzazione, sfide istituzionali) e delle loro ripercussioni negative sullo sviluppo sostenibile del territorio svizzero;
  - della necessaria attuazione dell'articolo 50 della Costituzione federale che esige che la Confederazione, nell'ambito del suo agire, tenga conto delle possibili conseguenze per i Comuni e che prenda in considerazione la particolare situazione delle città e degli agglomerati;
  - della necessità di concretizzare gli obiettivi delle Linee guida per l'ordinamento del territorio svizzero e della nuova politica regionale del 1996;

il Consiglio federale intende impegnarsi maggiormente a favore dello spazio urbano in Svizzera. Questo impegno non va solo a beneficio delle città e degli agglomerati, bensì rafforza la posizione economica e lo sviluppo sostenibile dell'intero Paese.

- Il Consiglio federale intende impegnarsi per l'intero spazio urbano, il che significa che la politica degli agglomerati della Confederazione comprende sia gli agglomerati maggiori sia i piccoli e medi agglomerati e le città isolate.
- Il Consiglio federale ritiene tuttavia il proprio impegno sussidiario all'impegno necessario e prioritario dei Cantoni e dei Comuni.
- Per l'impegno della Confederazione a favore dello spazio urbano, il Consiglio federale stabilisce i seguenti obiettivi:
  1. contribuire allo sviluppo sostenibile dello spazio urbano in Svizzera;
  2. partecipare al mantenimento dell'attrattiva economica delle zone urbane e a un'elevata qualità della vita degli abitanti;

3. mantenere una rete policentrica di città e agglomerati;
4. limitare l'espansione territoriale delle zone urbane, strutturarle e promuovere lo sviluppo centripeto degli insediamenti.

- Il Consiglio federale non mira né a un intervento su vasta scala né alla creazione di una nuova politica settoriale. Esso mira invece a:
  - provvedere affinché le città e gli agglomerati vengano presi in considerazione nel quadro delle attività della Confederazione;
  - assicurare la coerenza delle attività intraprese a favore dello spazio urbano nelle diverse politiche settoriali;
  - sostenere i Cantoni e i Comuni nelle loro iniziative a favore delle zone urbane.

- L'impegno della Confederazione per lo spazio urbano non costituisce né un riorientamento delle priorità della Confederazione dalle regioni rurali e di montagna alle città e agli agglomerati né una redistribuzione a vantaggio delle zone urbane di risorse destinate alle regioni periferiche. Al contrario: con la migliore considerazione della situazione delle città e degli agglomerati nel quadro delle attività federali si intende completare l'attuale politica in materia di ordinamento del territorio. Occorre assicurare che i problemi delle zone urbane e dei territori rurali vengano affrontati in comune e in modo coordinato e incoraggiare la collaborazione tra queste regioni.

- Per il suo impegno a favore dello spazio urbano, il Consiglio federale ha stabilito i seguenti indirizzi strategici:
  1. La politica settoriale della Confederazione va orientata in modo da meglio considerare le particolari necessità dello spazio urbano provvedendo affinché le misure a favore di tale spazio siano coordinate. A questo proposito rivestono particolare importanza le seguenti politiche settoriali: assetto del territorio (pianificazione del territorio e politica regionale), trasporti, ambiente, politica sociale, finanze, alloggio, integrazione degli stranieri, cultura e sport.
  2. Miglioramento della collaborazione tra la Confederazione, i Cantoni e le città/i Comuni.
  3. Istituzione di incentivi per una migliore cooperazione all'interno degli agglomerati, tra le città e tra i diversi agglomerati.
  4. Integrazione della rete svizzera delle città e degli agglomerati nella rete urbana europea.

5. Informazione, incoraggiamento dello scambio d'esperienze nonché sensibilizzazione della popolazione e delle cerchie politiche in merito alla realtà urbana svizzera.

- Il Consiglio federale è convinto che il suo impegno debba essere strettamente coordinato con le attività necessarie e prioritarie dei Cantoni e dei Comuni. A tal fine vanno utilizzate appieno le opportunità di un coordinamento strategico e intersettoriale offerte dalla Conferenza tripartita degli agglomerati.
- In determinati casi vanno tuttavia prese in considerazione anche altre forme di collaborazione operativa, segnatamente quando si tratta di elaborare misure settoriali in campi importanti per le zone urbane. Gli Uffici federali interessati provvederanno affinché i Comuni e le città siano chiamati a partecipare nei casi in cui sono particolarmente interessati dall'attuazione.
- La problematica dello spazio urbano riguarda numerosi Uffici federali. Per un'azione coerente della Confederazione, il Consiglio federale ritiene indispensabile una stretta collaborazione e un esteso coordinamento tra gli Uffici; tale collaborazione e tale coordinamento vanno assicurati nel quadro della Rete Politica degli agglomerati della Conferenza della confederazione sull'assetto del territorio (CAT). L'efficacia con cui la rete adempie tale compito dev'essere valutata dagli uffici interessati. Se del caso, vanno proposti miglioramenti.
- Il Consiglio federale rileva che alcuni progetti federali in corso avranno un'influenza sugli obiettivi della politica degli agglomerati. Un progetto particolarmente importante a questo proposito è la Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni (NPC).
- In base alla sua decisione del 22 agosto 2001, il Consiglio federale attende entro la primavera del 2002 i risultati del Gruppo di lavoro interdipartimentale incaricato dell'analisi di diverse opzioni per il rafforzamento dell'impegno della Confederazione nel settore dei trasporti negli agglomerati, tra cui anche la questione del Road Pricing negli agglomerati.
- Il Consiglio federale attende entro la primavera del 2002 i risultati del suddetto gruppo di lavoro anche in

merito a un miglioramento del sistema di contributi alle misure di protezione contro il rumore.

- Il Consiglio federale attende i risultati dei dibattimenti parlamentari in merito a un sistema di prestazioni complementari per le famiglie e a una soluzione federale per gli assegni familiari. Esso rimanda agli sforzi intrapresi per un migliore coordinamento delle politiche settoriali che incidono sull'assistenza sociale, in prevalenza gestita dai Comuni.
- Il Consiglio federale reputa importanti i lavori intrapresi in seno alla Conferenza tripartita degli agglomerati (CTA) in merito alla politica degli stranieri e dell'integrazione e intende tenere conto dei risultati di questi lavori nel quadro delle sue competenze e dei mezzi disponibili.
- Il Consiglio federale incarica l'ARE e il seco:
  - di approfondire e realizzare un sistema di osservazione dello spazio urbano;
  - di rafforzare l'informazione sulla tematica urbana nel quadro degli strumenti attualmente a loro disposizione;
  - di creare una piattaforma per lo scambio delle esperienze;
  - di proseguire i lavori intrapresi per l'elaborazione di un piano di sensibilizzazione.

I due Uffici attueranno queste misure di concerto con altri Uffici federali interessati nonché con gli interlocutori della Conferenza tripartita degli agglomerati.

- Inoltre, il Consiglio federale incarica l'ARE e il seco di attuare i lavori preliminari per l'elaborazione di una base legale e per la messa a disposizione dei necessari mezzi finanziari per il sostegno pluriennale dei progetti modello. Oggetto dei progetti modello sarà la cooperazione all'interno degli agglomerati, tra città e tra agglomerati nonché proposte innovative per lo sviluppo centripeto degli insediamenti.
- Oltre a ciò, il Consiglio federale affida all'ARE e al seco l'incarico di avviare l'elaborazione delle basi legali necessarie per l'attuazione dei «progetti d'agglomerato». Questi lavori vanno attuati in modo coordinato con quelli relativi al finanziamento dei trasporti negli agglomerati.

- Il Consiglio federale ha preso atto che l'effettivo del personale dell'ARE e del seco dev'essere potenziato con 3 posti o 1 posto affinché questi Uffici possano adempiere la loro funzione di organo di collegamento sussidiario verso interlocutori nazionali e internazionali e possano assicurare efficacemente l'attuazione delle opere urbanistiche e il coordinamento delle attività degli Uffici federali. Prende altresì atto che il fabbisogno finanziario dei due Uffici per l'attuazione delle misure proposte ammonterà per il periodo 2002–2010 a circa 11 milioni di franchi. Infine, prende atto che le conseguenze a livello finanziario e di risorse umane delle altre misure ancora da esaminare verranno esposte dai Dipartimenti competenti nel quadro delle corrispondenti istanze di attuazione.
- Il Consiglio federale considera le misure previste come l'inizio di un impegno permanente della Confederazione che può essere sviluppato e adattato in funzione delle circostanze e delle attività dei suoi partner. In avvenire, gli Uffici federali interessati terranno conto, in sede di elaborazione delle loro politiche, delle particolari necessità delle città e degli agglomerati.
- Il Consiglio federale presenterà al più tardi dopo dieci anni una valutazione del suo impegno a favore di una migliore considerazione delle necessità dello spazio urbano nel quadro delle sue attività. L'ARE e il seco redigeranno entro il 2006 un rapporto intermedio all'attenzione del Consiglio federale.

## Definizioni del concetto di «agglomerato»

### Considerazioni generali

Il concetto di agglomerato non viene usato solo nell'ordinamento del territorio, bensì anche in altri settori come per esempio nella medicina e nell'economia. Possibili sinonimi generici sono: insieme, massa, raggruppamento, riunione, accumulo, concentrazione. Il termine deriva dal latino «agglomerare» che significa «unire saldamente».

La traduzione dell'inglese «agglomeration» viene resa con concentrazione, accumulo, mucchio disordinato. In italiano, «agglomerato» sta per accumulo, quantità, città, località circoscritta, insediamento, zona di concentrazione urbana, grande zona residenziale.

### Politica di ordinamento del territorio

In riferimento all'ordinamento del territorio esistono varie definizioni d'agglomerato che però possono essere sostanzialmente suddivise in due categorie:

- approccio morfologico: fa stato soprattutto il criterio della struttura ininterrotta dell'insediamento (con una distanza massima tra le diverse parti dell'insediamento di regola tra 200 e 500 metri);
- approccio funzionale: oltre alla struttura dell'insediamento vengono presi in considerazione aspetti funzionali e sociali. Per quanto concerne gli aspetti funzionali sono di rilievo soprattutto le relazioni pendolari. La definizione dell'UST segue quest'approccio.

Il termine comprende sia il centro (nucleo) urbano sia i Comuni d'agglomerato.

In taluni Paesi non viene utilizzato il concetto di «agglomerato» ma sinonimi paragonabili come conurbazione (Ballungsraum), area di concentrazione urbana, area cittadina (städtischer Raum, urbaner Raum), spazio urbano ecc. Nel seguito verrà tuttavia trattato solo il concetto di agglomerato.

#### *Cantone di Friburgo (art. 2 legge del 29 settembre 1995 sugli agglomerati)*

«L'agglomerato è una corporazione di diritto pubblico costituita in conformità alle disposizioni della presente legge e i cui membri sono dei Comuni che:

- hanno un centro urbano in comune,

- sono strettamente legati tra di loro, segnatamente dal punto di vista urbanistico, economico e culturale,
- e comprendono assieme almeno 10000 abitanti.»

#### *Gruppo di lavoro tecnico II della Comunità di lavoro paritetica Cantoni-città-agglomerati*

«Un agglomerato è:

- uno spazio d'insediamento nel quale sono concentrate le funzioni di abitare e lavorare, i servizi pubblici e le offerte del tempo libero in elevata densità,
- ripartite però in modo disomogeneo sul territorio di uno o più centri urbani e più Comuni d'agglomerato circostanti,
- che tuttavia si trovano in stretta relazione tra di loro.»

#### *Francia*

Le «communautés d'agglomération» comprendono città e Comuni d'agglomerato con tra 50000 e 500000 abitanti (a differenza della communauté urbaine, che comprende oltre 500000 abitanti).

Il «projet d'agglomération» è una pianificazione di sviluppo con un approccio interdisciplinare e partecipativo. Esso comprende il perimetro di una communauté d'agglomération o di una communauté urbaine.

La DATAR definisce l'agglomerato come segue: «La notion d'agglomération repose sur la perception empirique que se font nos concitoyens d'une réalité vécue dans les espaces de forte densité. Dessinée par la continuité du bâti, elle se prolonge désormais par des espaces résidentiels plus diffus qui s'inscrivent dans la dépendance étroite de la ville centre.»

Sulla scorta della nuova legislazione vigente, l'agglomerato dovrà diventare «un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité intégrée».

#### *Germania*

In Germania si opera una distinzione tra centro urbano (città nucleo) con oltre 80000 abitanti) e una zona centrale (zona nucleo) circostante definita da una determinata densità di posti di lavoro e alloggi. La regione urbana è più ampia e viene definita in funzione delle relazioni pendolari. Esiste inoltre il concetto di area densificata (zona fortemente urbanizzata). Tali zone fortemente urbanizza-

te beneficiano di aiuti statali contro le conseguenze negative di un'elevata concentrazione della popolazione.

Secondo la definizione della Akademie für Raumforschung und Landeskunde, lo spazio d'agglomerato corrisponde a uno spazio urbano che comprende più grandi centri urbani. Oltre alla densità della popolazione, la densità dei posti di lavoro e i flussi pendolari viene considerato anche il criterio dell'inquinamento dell'ambiente.

*Unione europea (UE)*

L'UE ha cercato di armonizzare i vari concetti. In base a tale definizione l'agglomerato è descritto unicamente in base al criterio dell'edificazione ininterrotta.

*Fonti:*

Le indicazioni si basano sulle seguenti fonti:

- Martin Schuler, Christophe Jemelin, Régions urbaines et agglomérations: multiplicité et diversité des définitions statistiques en Europe, in: Raisons et déraisons de la ville, Losanna 1996.
- Gruppo di lavoro tecnico II della Comunità di lavoro paritetica Cantoni-città-agglomerati: Zusammenarbeit in den Agglomerationen, Rapporto del 22 gennaio 1999.

### Elenco delle istanze per la collaborazione verticale nei settori dei trasporti e dell'ambiente e nella politica sociale

Risultato del questionario scritto e delle inchieste dell'Università di Zurigo presso gli Uffici federali, le amministrazioni cantonali e le amministrazioni comunali, autunno 2000.

Ref. Nr.	Politische Ebene/Ort	Gremium/Projekt	Beteiligung <sup>1</sup>	Politikbereich <sup>2</sup>	Ausrichtung	Qualität
<b>Städte</b>						
1	Bern	Massnahmenplan Luftreinhaltung, Fahrtenkontingente, wirtschaftliche Entwicklungsschwerpunkte	bilateral S+K	UV	gemischt	übertragbar (v.a. innerhalb Verein Region Bern)
2		KURV Kommission Umwelt, Raumplanung und Verkehr des Vereins Region Bern VRB	bilateral S+K	UV	politisch	übertragbar (z. B. Sozialkommission)
3		SOKO Sozialkommission des Vereins Region Bern	horizontal G	S	politisch	übertragbar
4	Luzern	Umweltberatung Luzern	bilateral S+K	U	fachlich	übertragbar (Kanton gibt Teil seiner Aufgaben unter Mitfinanzierung an Gemeinden ab)
5	St. Gallen	Verkehrsrat der Verkehrsregion St. Gallen	trilateral	(U)V	gemischt	erweiterbar
6		Lokale Agenda 21 Stadt St. Gallen	trilateral	SUVR	gemischt	übertragbar (Partizipation/Mediation hilft bei konkreten Problemen)
7		Branchenlösungen im USG-Vollzug	bilateral S+K	U	fachlich	übertragbar (weitere Branchenlösungen)
8		Gesundheitsförderung	bilateral S+K	S	fachlich	erweiterbar (neue Projekte)
9		Nationaler Drogenausschuss	trilateral	S	gemischt	übertragbar
10		Arbeitsgruppe	trilateral	S	fachlich	übertragbar (Rechtsextremismus)
11		Führung des RAV durch die Stadt St. Gallen	trilateral	S	fachlich	übertragbar
12		Kontaktgruppe Volkszählung 2000	trilateral	A	fachlich	gering Relevanz für Fragestellung
13		Steuerprojekt der Kantone SG und ZH	bilateral S+K	A	fachlich	übertragbar (weitere Steuerarten)
14		Schweizerische Informatikkonferenz SIK	trilateral	A	fachlich	gering Relevanz für Fragestellung
15	Winterthur	Regionalplanung Winterthur/Umgebung	trilateral	SUV	gemischt	übertragbar (z.B. Volkswirtschaftlicher Ausgleich, Lastenverteilung)
16		Strassenbau/-sanierung	bilateral S+K	V	fachlich	Routine
17		Schallschutzmassnahmen	bilateral S+K	U	fachlich	Routine
18	Zürich	Ko-operative Entwicklungsplanung Leutschenbach	bilateral S+K	SUV	fachlich	übertragbar, erweiterbar
19		Flughafen ZRH, Runder Tisch der kantonalen Volkswirtschaftsdirektion	bilateral S+K	SUV	politisch	übertragbar (Mediations-/kooperative Planungsverfahren für Grossprojekte)
20		Erweiterung Fussgängerbereiche Innenstadt Zürich	bilateral S+K	SUV	politisch	Routine
21		Flankierende Massnahmen zum Uetlibergtunnel	bilateral S+K	SUV	politisch	Routine

<sup>1</sup> S: Stadt, K: Kanton, B: Bund

<sup>2</sup> S: Soziales, U: Umwelt, V: Verkehr, R: Raumplanung, A: Andere

## Allegato 2

Ref. Nr.	Politische Ebene/Ort	Gremium/Projekt	Beteiligung <sup>1</sup>	Politikbereich <sup>2</sup>	Ausrichtung	Qualität
22		Instandstellung Schöneichtunnel	trilateral	V	fachlich	Routine
23		Koordinationsgremien Drogenpolitik in den 90er Jahren	trilateral	S	abwechselnd	übertragbar auf Politikbereiche, von denen mehrerer politische Ebenen betroffen sind
24		EGL/AHV	trilateral	S	fachlich	Routine
<b>Kantone</b>						
25	AG	Plattform Aargau-Zürich	trilateral	SUVR	politisch	übertragbar (andere Regionen) erweiterbar (neue Themenfelder)
26		Plattform Aargau-Solothurn	trilateral	SUVR	politisch	übertragbar (andere Regionen) erweiterbar (neue Themenfelder)
27		Angebotsplanung im öffentlichen Regionalverkehr	trilateral	V	fachlich	übertragbar (z.B. Fernverkehr)
28		trilaterale Zusammenarbeit über regionale Planungsverbände	trilateral	SUVR	politisch	erweiterbar
29	AR	Expertenkommission Musterabfallreglement	bilateral S+K	U	fachlich	übertragbar (wird auch bei anderen Gesetzgebungsprojekten durchgeführt)
30		Revision Eisenbahngesetz Bund	bilateral K+B	V	gemischt	geringe Relevanz für Fragestellung
31		Abgeltung Aufenthaltskosten Frauenhaus St. Gallen	bilateral S+K	S	politisch	übertragbar (Aufgabenteilung Kanton/Gemeinden)
32	AI	Dorfgestaltung Appenzell	bilateral S+K	V	gemischt	erweiterbar
33		Kompetenzzentrum Ostschweiz der BPUK-Ost	horizontal K	UV	politisch	erweiterbar (Umsetzung)
34	BE	Umweltschutz	bilateral S+K	UV	fachlich	Routine
35	BL	Nordwestschweizer Regierungskonferenz	horizontal K	SUV	politisch	erweiterbar
36		Entwicklungskonzept und -projekte für die Trinationale Agglomeration Basel TAB	bilateral S+K	UVR	gemischt	übertragbar (flexible Struktur für andere Politikbereiche)
37	BS	Trinationale Agglomeration Basel TAB	bilateral S+K	UVR	gemischt	übertragbar (in Grenzregionen)
38	FR	Commande des prestations de transport régional	bilateral K+B	V	fachlich	übertragbar
39		Convention de collaboration entre ORP et SSR	bilateral S+K	S	fachlich	übertragbar
40		Loi sur les agglomérations (LAGg)	bilateral S+K	SUVRA	politisch	zu ergänzen (LAGg als Basisstruktur für bessere Zusammenarbeit)
41	GE	Trafic régional	trilateral	V	politisch	übertragbar (andere Projekte der Region)
42	GR	Erstellen der Abfallplanung	bilateral K+B	U	fachlich	erweiterbar, übertragbar
43	JU	PREE Birse	bilateral S+K	U	fachlich	übertragbar (Verkehr, Umwelt)
44		Commission cantonale: révision de l'actuelle loi sur les oeuvres sociales	bilateral S+K	S	gemischt	übertragbar (Gleichberechtigung erhöhen)
45	LU	ÖV, Verkehrsplanung, Strassenunterhalt	trilateral	U	fachlich	übertragbar

<sup>1</sup> S: Stadt, K: Kanton, B: Bund<sup>2</sup> S: Soziales, U: Umwelt, V: Verkehr, R: Raumplanung, A: Andere

Ref. Nr.	Politische Ebene/Ort	Gremium/Projekt	Beteiligung <sup>1</sup>	Politikbereich <sup>2</sup>	Ausrichtung	Qualität
46		Organisation des Umweltschutzes im Kanton Luzern	trilateral	U	fachlich	übertragbar (gemeinsames Vollzugsorgan Kanton/Gemeinden)
47		Sucht- und Drogenpolitik	bilateral S+K	S	variierend	übertragbar
48	NW	Gemeinsames RAV Ob- und Nidwalden, gemeinsame Arbeitslosenkasse	horizontal K	S	fachlich	übertragbar (praxisorientiert)
49	SH	Zusammenarbeit der Tiefbauämter von Kanton und Stadt	bilateral S+K	V	fachlich	übertragbar (andere Verwaltungsbereiche, bei Bedarf)
50		Teilprojekt Rhein 2000	bilateral K+B	U	fachlich	erweiterbar
51		Gemeinsame Lebensmittelkontrolle	horizontal K	U	fachlich	übertragbar
52	TI	Piano Regionale dei Trasporti del Luganese	bilateral S+K bilateral K+B	R	politisch	übertragbar (regionale Verkehrspläne)
53	ZG	KVA Koordination	bilateral K+B	U	fachlich	erweiterbar
54		S-Bahn Zentralschweiz	bilateral K+B	V	fachlich	übertragbar (Fragestellungen im Verkehr zwingen zur Zusammenarbeit)
55	ZH	Flughafen Runder Tisch/Mediation	bilateral S+K	UVRA	politisch	übertragbar
56		Strassenbau	trilateral	UV	fachlich	Routine
57		kantonale Drogenkommission	bilateral S+K	S	fachlich	übertragbar
<b>Bundesämter</b>						
58	ASTRA	Projekte National- und schweizerische Hauptstrassen	trilateral	SUV	fachlich	übertragbar, erweiterbar (projektorientiert)
59	BUWAL	UVP Strassen	bilateral K+B	UV	fachlich	Routine
60	BAG	Umwelt und Gesundheit	trilateral	SU	fachlich	erweiterbar
61		Drogenpolitik	trilateral	S	gemischt	übertragbar
62	BSV/OFAS	Commission consultative du Groupe de travail interdépartemental «Perspectives de financement des assurances sociales»	bilateral K+B	S	gemischt	übertragbar
63		Vergleichende Studie der Sozialhilfe in der Schweiz und Kanada	trilateral	S	fachlich	übertragbar (ähnliche Projekte)
64	BJ	Dialogue confédéral	bilateral K+B	SUVRA	politisch	übertragbar (offen für andere Probleme)
65		Dialogue confédéral	trilateral	SUVRA	politisch	übertragbar, erweiterbar (offen für andere Probleme)
<b>Andere</b>						
66	KdK, SSV, SGV	Tripartite Agglomerationskonferenz	trilateral	SUVRA	politisch	erweiterbar
67	SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe	trilateral	S	fachlich	übertragbar (Richtlinien ausarbeiten)
68	SODK	Sozialdirektorenkonferenz	bilateral S+K	S	politisch	erweiterbar
69	BPUK	Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz	bilateral S+K	UVR	politisch	erweiterbar
70	KÖV	Verkehrsdirektorenkonferenz	bilateral S+K	UV	politisch	erweiterbar

<sup>1</sup> S: Stadt, K: Kanton, B: Bund<sup>2</sup> S: Soziales, U: Umwelt, V: Verkehr, R: Raumplanung, A: Andere



## Prese di posizione

---

### **Conferenza tripartita degli agglomerati (CTA): presa di posizione comune delle delegazioni cantonali e comunali del 18 ottobre 2001**

#### *I. Posizione concordante*

1. Le delegazioni cantonali e comunali della CTA constano, in sintonia con le prese di posizione allegate, che il progetto di rapporto offre una preziosa e completa rassegna delle attività in corso e previste a livello di Confederazione nel settore della politica degli agglomerati. Il documento contiene una presentazione dettagliata e chiara dei problemi e delle misure. Nel complesso, esso va valutato positivamente. Va sottolineata la procedura coordinata degli Uffici federali che si occupano di questioni di politica degli agglomerati.

2.

a) Il rapporto contiene, segnatamente nelle conclusioni, dichiarazioni d'intenti del Consiglio federale nonché istruzioni operative e mandati concreti del Consiglio federale all'attenzione degli Uffici federali. Se, in base alla vigente regolamentazione delle competenze, le misure sono di natura interna all'amministrazione federale o possono essere attuate immediatamente dagli Uffici federali competenti, spetta alle autorità federali avviare i passi necessari e assicurarne l'esecuzione. Laddove le misure richiedono invece un cambiamento di legge o di ordinanza, occorre applicare l'usuale procedura legislativa. I componenti della CTA vi parteciperanno nel quadro di commissioni d'esperti nonché nell'ambito di procedure di consultazione e richieste di pareri.

b) Per l'attuazione delle previste misure di politica di ordinamento del territorio va avviata la costituzione tempestiva, ossia già per l'elaborazione delle basi giuridiche, di un organo d'attuazione tripartito.

3. I problemi un tempo tipici dei centri urbani, sia a livello di politica settoriale sia in politiche trasversali (come per esempio l'ordinamento del territorio), si manifestano oggi sempre più anche nei Comuni d'agglomerato coinvolgendo in misura crescente anche il territorio rurale. Nel rapporto e nell'attuazione delle misure occorre considerare maggiormente quest'aspetto.

4. Nell'attuazione della politica degli agglomerati della Confederazione occorre considerare anche gli agglomerati piccoli e medi come pure le città isolate, fatto che non risulta ancora con sufficiente evidenza nel disegno di rapporto.

5. La politica degli agglomerati è un compito comune della Confederazione, dei Cantoni, delle città e dei Comuni.

#### *II. Divergenze*

1. Nella presa di posizione della delegazione cantonale viene postulato in merito alla cooperazione verticale che, segnatamente per i lavori legislativi, la Confederazione deve interpellare i Cantoni in merito alle modalità di coinvolgimento dei Comuni e delle città. La delegazione cantonale esprime così il punto di vista che nei confronti della Confederazione i Cantoni e i Comuni non stanno sullo stesso livello, cosa della quale deve tenere conto anche la Confederazione nella ponderazione degli interessi delle città e dei Comuni. Per contro, le associazioni comunali chiedono una partecipazione diretta. Questa divergenza dipende da una diversa interpretazione dell'articolo 50 della Costituzione federale (RS 101).

2. I Cantoni invocano, anche in relazione a una prospettiva a lungo termine, il principio di sussidiarietà come base dell'impegno della Confederazione nella politica degli agglomerati. In quest'ottica, essi sono dell'avviso che tale impegno non debba comportare un'alterazione strisciante delle competenze tra i livelli statali.

### **Presa di posizione del Consiglio per l'assetto del territorio (CATER) del 18 ottobre 2001**

Il Consiglio per l'assetto del territorio si è già occupato più volte del problema dello sviluppo urbano ribadendo sempre la necessità di un intervento.

Il Consiglio per l'assetto del territorio sostiene pertanto senza riserve la procedura adottata. Esso valuta il rapporto eccellente, sia per quanto concerne l'analisi dei problemi attuali delle città e degli agglomerati sia in relazione alla procedura proposta per affrontare il problema dell'insufficiente considerazione delle città e degli agglomerati nella politica federale.

Numerose misure trattate nel rapporto coincidono con soluzioni proposte dal Consiglio in altre occasioni: l'integrazione delle città nella nuova perequazione finanziaria a livello federale, l'importanza dell'osservazione del territorio, la necessità di un aumento del personale in organico presso gli Uffici competenti per la politica dell'ordinamento del territorio.

Riguardo a questi punti la nuova perequazione finanziaria riveste un'importanza centrale. Come illustra il rapporto, la perequazione degli aggravi sociodemografici e la cooperazione intercantonale con perequazione degli oneri ridurranno sensibilmente i problemi delle zone urbane. Per assicurare che l'ultimo punto menzionato venga efficacemente attuato e che la collaborazione all'interno degli agglomerati venga effettivamente incoraggiata sarà necessario il sostegno ai Cantoni da parte della Confederazione.

Anche se, conformemente alla volontà politica generale, il ruolo della Confederazione rimane sussidiario, constatiamo con soddisfazione che la sua capacità d'intervento è stata rafforzata segnatamente in virtù dell'orientamento e del coordinamento delle singole politiche settoriali.

Il Consiglio reputa i progetti modello mezzi adeguati per stimolare iniziative efficaci e innovative. La Commissione rileva tuttavia che le zone urbane sono regioni economicamente forti e finanziariamente ben dotate, tanto che i mezzi finanziari per la soluzione dei loro problemi andrebbero per quanto possibile ricercati all'interno di tali regioni. Ciò presuppone tuttavia, come ben specifica il rapporto, una maggiore coincidenza tra aree socioeconomiche e aree politiche.

Per il Consiglio è molto importante che le necessità delle regioni urbane vengano meglio considerate nel quadro della legge sulla pianificazione del territorio. Le riflessioni in corso relative a un'armonizzazione degli obiettivi di densificazione verso l'interno e della protezione dell'ambiente, come pure il previsto ancoraggio dei programmi d'agglomerato nella Legge sulla pianificazione del territorio (LPT), sono essenziali in questo contesto.

Il Consiglio desidera altresì formulare alcune proposte che potrebbero dare maggiore peso al rapporto.

Nell'analisi i problemi delle città e degli agglomerati vengono esposti con chiarezza. Sarebbe tuttavia opportuno completare quest'analisi con una descrizione dei diversi vantaggi offerti dalle zone urbane. Inoltre, i vantaggi di una politica degli agglomerati per l'insieme del Paese andrebbero meglio evidenziati.

La politica degli agglomerati che verrà sviluppata nei prossimi dieci anni ha la possibilità di mettersi in luce come una politica di grande modernità. Essa non intende sottrarre competenze ai Cantoni, bensì fornire loro i mezzi necessari per risolvere meglio da sé i propri problemi. Tale aspetto andrebbe maggiormente sottolineato nel rapporto.

Mediante l'applicazione dei principi dello sviluppo sostenibile si dovrà assicurare che vengano considerati sia i problemi degli agglomerati sia quelli dei territori rurali e delle regioni di montagna. L'attuazione della politica degli agglomerati andrebbe pertanto coordinata strettamente con la politica per le regioni rurali e montane. In particolare, sarebbe importante che il previsto sistema di osservazione del territorio comprendesse anche le regioni rurali e di montagna e che venisse completato con indicatori della sostenibilità. Una piattaforma per lo scambio tra agglomerati, territori rurali e regioni di montagna potrebbe favorire una collaborazione efficiente a partire dalla base. A loro volta, i progetti modello potrebbero favorire lo sviluppo di progetti comuni.

Riguardo alla questione dell'integrazione degli agglomerati svizzeri nella rete europea andrebbero maggiormente ponderate le questioni organizzative. In altre parole, quale strategia dev'essere sviluppata per assicurare l'integrazione nello sviluppo di una rete urbana europea e nelle corrispondenti reti di cooperazione?