



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE

## PROGETTI MODELLO SVILUPPO SOSTENIBILE DEL TERRITORIO **COLLABORAZIONE A LIVELLO SOVRAREGIONALE**



# IMPRESSUM

## **Editore**

Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE

## **Autori**

Prof. Dr. Daniel Kübler, Istituto di scienze politiche, Università di Zurigo  
Céline Widmer, Istituto di scienze politiche, Università di Zurigo

## **Gruppo d'accompagnamento**

Jürg Blattner, sezione Politica degli agglomerati, ARE  
Muriel Odiet, sezione Politica degli agglomerati, ARE  
Florian Schuppli, sezione Politica degli agglomerati, ARE  
Sabine Kollbrunner, Politica regionale e d'assetto del territorio, SECO

## **Realizzazione grafica**

Ideentität GmbH, Berna  
Andrej Marffy – Visuelle Gestaltung, Berna  
Grundsatz, Berna

## **Immagine di copertina**

Quartieri urbani DMC a Mulhouse.  
Immagine: Reichen et Robert & Associés – 2010  
IBA Basel 2020

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

Fotografie aeree: © ESA/Eurimage/Swisstopo, NPOC.

## **Traduzione**

Caroline Camponovo Berardi, Breno

## **Produzione**

Rudolf Menzi, Comunicazione ARE

## **Citazione**

Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE (edit.) (2013):  
Progetti modello sviluppo sostenibile del territorio:  
Collaborazione a livello sovraregionale. Berna.

## **Distribuzione**

UFCL, Vendita di pubblicazioni federali, 3003 Berna  
[www.bundespublikationen.ch](http://www.bundespublikationen.ch)  
N. di ordinazione: 812.095.i

In versione elettronica: [www.progettimodello.ch](http://www.progettimodello.ch)

La pubblicazione è disponibile anche in tedesco e francese.

## PREFAZIONE

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

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

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

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

Il presente rapporto, che approfondisce i cinque progetti modello della «Collaborazione a livello sovraregionale», è stato elaborato dal Prof. Daniel Kübler e da Céline Widmer dell'Istituto di scienze politiche dell'Università di Zurigo. Destinato alle autorità dei Comuni, dei Cantoni e delle città svizzere, ma anche ai pianificatori comunali e cantonali, agli esperti che si occupano di pianificazione e consulenza, a coloro che hanno partecipato o sono stati partner dei progetti modello e a tutte le persone che si impegnano per uno sviluppo territoriale sostenibile, il rapporto elenca risultati e esperienze di cinque progetti modello, discute i benefici e la riproducibilità di questi modelli, analizza i risultati nel contesto scientifico e pratico della politica svizzera degli agglomerati e formula raccomandazioni costruttive per l'ulteriore sviluppo in materia.

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

# INDICE

|                                                                                                                                                                              |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Impressum</b>                                                                                                                                                             |           |
| <b>Prefazione</b>                                                                                                                                                            |           |
| <b>Riassunto</b>                                                                                                                                                             | <b>3</b>  |
| <b>1 Introduzione</b>                                                                                                                                                        | <b>4</b>  |
| 1.1 Collaborazione in spazi urbani frammentati dal profilo istituzionale                                                                                                     | 4         |
| 1.2 Metodologia e struttura del rapporto                                                                                                                                     | 5         |
| <b>2 Cinque progetti modello inerenti la collaborazione nelle aree d'intervento a carattere metropolitano e quelle caratterizzate da città di piccole e medie dimensioni</b> | <b>6</b>  |
| 2.1 Conferenza metropolitana di Zurigo                                                                                                                                       | 6         |
| 2.2 IBA Basel 2020 – Fase di lancio                                                                                                                                          | 8         |
| 2.3 Regione della capitale Svizzera                                                                                                                                          | 10        |
| 2.4 Struttura organizzativa nell'AareLand                                                                                                                                    | 12        |
| 2.5 RVAJ – Rete delle città dell'Arco giurassiano                                                                                                                            | 14        |
| <b>3 Tre modelli teorici per analizzare la collaborazione nello spazio urbano</b>                                                                                            | <b>16</b> |
| <b>4 Insegnamenti tratti dai progetti modello</b>                                                                                                                            | <b>18</b> |
| 4.1 Federalismo tradizionale versus cambiamento di modello                                                                                                                   | 18        |
| 4.1.1 Teoria/Tesi                                                                                                                                                            | 18        |
| 4.1.2 Insegnamenti tratti dai progetti modello                                                                                                                               | 18        |
| 4.2 Multifunzionalità versus funzionalità ad hoc                                                                                                                             | 19        |
| 4.2.1 Teoria/Tesi                                                                                                                                                            | 19        |
| 4.2.2 Insegnamenti tratti dai progetti modello                                                                                                                               | 20        |
| 4.3 Gerarchia e costrizione versus autoregolazione e volontarietà                                                                                                            | 21        |
| 4.3.1 Teoria/Tesi                                                                                                                                                            | 21        |
| 4.3.2 Insegnamenti tratti dai progetti modello                                                                                                                               | 21        |
| 4.4 Stimoli esterni versus automotivazione                                                                                                                                   | 23        |
| 4.4.1 Teoria/Tesi                                                                                                                                                            | 23        |
| 4.4.2 Insegnamenti tratti dai progetti modello                                                                                                                               | 23        |
| 4.5 Solidarietà tra le regioni e compensazione sociale versus politica di promozione della concorrenza                                                                       | 24        |
| 4.5.1 Teoria/Tesi                                                                                                                                                            | 24        |
| 4.5.2 Insegnamenti tratti dai progetti modello                                                                                                                               | 24        |
| 4.6 Conclusione sulle tesi                                                                                                                                                   | 26        |
| <b>5 Benefici dei progetti modello</b>                                                                                                                                       | <b>27</b> |
| 5.1 Benefici all'interno della regione                                                                                                                                       | 27        |
| 5.2 Trasmissibilità                                                                                                                                                          | 28        |
| 5.3 Benefici per la Confederazione                                                                                                                                           | 29        |
| <b>6 Raccomandazioni</b>                                                                                                                                                     | <b>30</b> |
| <b>7 Allegati</b>                                                                                                                                                            | <b>33</b> |
| 7.1 Partecipanti alla tavola rotonda del 2 novembre 2011                                                                                                                     | 33        |
| 7.2 Persone intervistate telefonicamente                                                                                                                                     | 33        |
| <b>8 Altre informazioni</b>                                                                                                                                                  | <b>34</b> |
| 8.1 Bibliografia                                                                                                                                                             | 34        |
| 8.2 Links                                                                                                                                                                    | 36        |

## ELENCO DELLE TABELLE

|                                                                                           |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Tabella 1</b>                                                                          |    |
| Tre modelli teorici: analisi del problema, filosofia gestionale, coordinamento regionale  | 17 |
| <b>Tabella 2</b>                                                                          |    |
| Tesi federalismo tradizionale versus cambiamento di modello                               | 18 |
| <b>Tabella 3</b>                                                                          |    |
| Tesi multifunzionalità versus funzionalità ad hoc                                         | 19 |
| <b>Tabella 4</b>                                                                          |    |
| Tesi gerarchia e obbligo versus autoregolazione e volontarietà                            | 21 |
| <b>Tabella 5</b>                                                                          |    |
| Tesi stimoli esterni versus automotivazione                                               | 23 |
| <b>Tabella 6</b>                                                                          |    |
| Tesi competitività internazionale versus solidarietà sovregionale e compensazione sociale | 24 |

## RIASSUNTO

Il presente rapporto raccoglie le esperienze riguardanti i cinque progetti modello elencati sotto, tutti focalizzati sul miglioramento della collaborazione nelle aree metropolitane e nelle reti urbane: «Struttura organizzativa nell'Aare-Land», «IBA Basel 2020 – Fase di lancio», «Regione della capitale Svizzera», «Conferenza metropolitana di Zurigo» e «RVAJ – Rete delle città dell'Arco giurassiano». L'importanza di queste esperienze viene analizzata e catalogata sulla base della discussione scientifica relativa alla metropolitan governance, vengono valutati i benefici dei progetti modello e su queste basi il rapporto formula delle raccomandazioni per lo sviluppo della politica degli agglomerati della Confederazione nel settore della governance.

Per quanto riguarda la collaborazione negli spazi urbani, nel dibattito sulla metropolitan governance si contrappongono essenzialmente tre modelli teorici; essi si fondano su modi diversi di valutare i problemi e su filosofie di governo diverse, dando di conseguenza indicazioni diverse su come agire per migliorare il coordinamento regionale: l'approccio metropolitan reform promuove il consolidamento istituzionale attraverso delle riforme territoriali, il new regionalism mira al miglioramento dei presupposti che favoriscono le trattative, mentre secondo il modello public choice vuole mantenere gli enti locali autonomi eliminando però le concorrenze distorte.

Le esperienze fatte con i progetti modello sostengono piuttosto la tesi del new regionalism: le strutture volontarie e flessibili garantiscono, più della gestione gerarchica, un coordinamento di successo nello spazio sovraregionale. Si trovano però anche delle variazioni ai fondamenti del new regionalism. Le strutture organizzative multifunzionali si sono rivelate delle soluzioni migliori per la gestione degli agglomerati urbani rispetto alle strutture monofunzionali.

Le esperienze acquisite con i progetti modello evidenziano inoltre chiaramente, che la collaborazione nello spazio sovraregionale può portare anche ad attriti tra le regioni.

I progetti modello hanno fornito degli incentivi efficaci per la collaborazione nello spazio sovraregionale. La consulenza scientifica fornita nell'ambito dei progetti modello si è dimostrata ancora più importante del sostegno finanziario. Il coinvolgimento della Confederazione ha permesso lo scambio scientifico tra le diverse strutture cooperanti, i progetti modello hanno approfittato del ruolo della Confederazione quale consulente esterno e della collaborazione che ne è scaturita. Le esperienze raccolte hanno mostrato che gli scambi riguardanti le strutture organizzative fra aree d'intervento simili hanno dato i loro frutti. Per quanto riguarda la collaborazione sovraregionale, i progetti modello possono però anche portare dei benefici diretti per la Confederazione, infatti favoriscono un orientamento pratico e rappresentano un banco di prova per la collaborazione in un sistema a più livelli. I progetti modello rivestono un importante ruolo anche in relazione al Progetto territoriale Svizzera. Essi contribuiscono alla ripresa pratica e teorica delle aree d'intervento, così come previsto nel Progetto territoriale Svizzera.

Si raccomanda poi di sostenere con più forza, nell'ambito della politica degli agglomerati della Confederazione, l'approccio coordinato, la multifunzionalità, un impegno maggiore nelle collaborazioni, la leadership cantonale e lo scambio di esperienze tra strutture di collaborazione. Grazie allo sviluppo della politica degli agglomerati, dovrebbe essere possibile sfruttare meglio il potenziale d'influenza della Confederazione e anticipare gli attriti fra le regioni e al loro interno.

# 1 | 1 INTRODUZIONE

## 1.1 | COLLABORAZIONE IN SPAZI URBANI FRAMMENTATI DAL PROFILO ISTITUZIONALE

Già a partire dal 19° secolo le città hanno cominciato a crescere oltre i propri confini e ad estendersi nello spazio circostante. In tutto il mondo le città sono diventate delle regioni urbane. Le riforme territoriali, come ad esempio le aggregazioni comunali, non sono riuscite a tenere il passo con questo sviluppo. Con il passare del tempo i confini amministrativi degli enti locali si sono trovati in mezzo al paesaggio urbano. Attualmente gli spazi urbani in Svizzera comprendono di regola un gran numero di Comuni, spesso si estendono anche oltre i confini cantonali, qualche volta raggiungono anche le nazioni vicine. Le regioni urbane sono delle aree frammentate dal profilo istituzionale. In Svizzera la frammentazione degli spazi urbani è piuttosto grande, se paragonata ad esempio a quanto si osserva in Germania (Hoffmann-Martinot und Sellers, 2005).

Con la politica degli agglomerati, avviata nel 2001, la Confederazione si prefigge di raggiungere l'obiettivo di sviluppare una politica dello spazio urbano valida su tutto il territorio, in risposta proprio alla frammentazione istituzionale dello spazio urbano. Uno degli obiettivi della politica degli agglomerati della Confederazione è il miglioramento della collaborazione tra i principali attori attivi negli agglomerati svizzeri. Ciò concerne in particolare le autorità pubbliche, quindi Comuni e Cantoni, ma sempre di più anche attori non istituzionali. Per raggiungere questo obiettivo è stata definita una serie di strumenti. Assieme alla Conferenza tripartita degli agglomerati (dal 2001) e ai programmi d'agglomerato trasporti e insediamento (dal 2007), anche i progetti modello dovrebbero contribuire al miglioramento della collaborazione negli agglomerati. In una prima tornata, dal 2002 al 2007, la Confederazione ha sostenuto 31 progetti modello (vedi ARE 2010). In una seconda fase, dal 2007 al 2010, ha sostenuto sotto la dicitura di «Progetti modello Sviluppo sostenibile del territorio» i cinque progetti elencati di seguito, tutti focalizzati sul miglioramento della collaborazione nelle aree metropolitane e nelle reti urbane:

- «Conferenza metropolitana di Zurigo»
- «IBA Basel 2020 – Fase di lancio»
- «Regione della capitale Svizzera»
- «Struttura organizzativa nell'AareLand»
- «RVAJ – Rete delle città dell'Arco giurassiano»

Ciò che accomuna questi cinque progetti modello è il fatto che si occupano di strutture di collaborazione che non solo vanno al di là dei confini comunali e cantonali, ma a volte persino di quelli nazionali. Si tratta perciò di una collaborazione in spazi funzionali che deve essere promossa secondo il nuovo Progetto territoriale Svizzera, approvato nel 2012 dal Consiglio federale svizzero, dalla Conferenza dei Governi cantonali (CdC), dalla Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente (DCPA), dall'Unione delle città svizzere (UCS) e dall'Associazione dei Comuni svizzeri (ACS). I progetti modello riguardano sia aree d'intervento a carattere metropolitano (IBA Basel 2020, Regione della capitale Svizzera, Conferenza metropolitana di Zurigo), che aree d'intervento caratterizzate da città di piccole e medie dimensioni (RVAJ e AareLand).

Il presente rapporto vuole raccogliere le esperienze riguardanti questi cinque progetti modello allo scopo di utilizzarle per lo sviluppo di strategie e politiche a favore della collaborazione a livello nazionale, sovraregionale e regionale. Il rapporto considera le esperienze dei progetti modello per quanto riguarda la collaborazione all'interno di aree d'intervento interregionali; non vengono invece valutati i legami tra spazi urbani e spazi rurali (a questo proposito si veda il rapporto «Collaborazione regionale nel contesto città campagna, ARE 2013»).

## 1.2 | METODOLOGIA E STRUTTURA DEL RAPPORTO

La tavola rotonda che si è tenuta su incarico dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) il 2 novembre 2011 presso il Centro di Aarau è il fulcro della valorizzazione dei Progetti modello concernenti lo Sviluppo sostenibile del territorio sul tema «Collaborazione a livello sovraregionale». Vi hanno preso parte persone di caratura politica, nell'amministrazione e nella direzione di tutti e cinque i progetti modello e rappresentanti degli uffici federali coinvolti, ARE e SECO (vedi Allegato 7.1). La discussione si è focalizzata su una serie di tesi importanti, riprese dalla letteratura internazionale e relative alla metropolitan governance, tesi che danno delle risposte alle questioni e ai problemi relativi alla collaborazione a livello sovraregionale. Le basi teoriche e le conclusioni scaturite dalla tavola rotonda sono state riunite in un rapporto finale (Kübler und Widmer 2012). Esso rappresenta la base del presente rapporto, che raccoglie le conoscenze scaturite dalle esperienze fatte con i progetti modello in merito alla collaborazione sovraregionale nelle aree d'intervento urbane. Per la stesura del rapporto sono state inoltre condotte delle interviste telefoniche ai responsabili dei progetti modello e ai consulenti della Confederazione (vedi Allegato 7.2).

All'inizio il rapporto fornisce una panoramica sui progetti modello valutati nel processo di valorizzazione (capitolo 2). Non si tratta di una descrizione dettagliata dei progetti modello, ma piuttosto una panoramica sulle principali tappe dello sviluppo, come pure dei successi e delle sfide che si sono presentati nello sforzo di collaborare all'interno dell'area d'intervento in questione. Una descrizione dettagliata dei progetti modello si trova nell'opuscolo «Nuove vie e alleanze per lo sviluppo sostenibile del territorio» (ARE et al. 2013). Il capitolo 3 fornisce un quadro del dibattito scientifico attorno al tema della metropolitan governance, estrapolato dalle tesi sulla collaborazione nello spazio sovraregionale. Nel capitolo 4 sono invece descritte e analizzate le conoscenze e le esperienze fatte con i progetti modello in relazione a ciascuna di queste tesi. Il capitolo 5 raccoglie la lista dei benefici scaturiti dai progetti modello. Sulla base delle esperienze raccolte con i progetti modello vengono espresse delle considerazioni sui benefici del progetto modello per la regione, sulla trasmissibilità delle esperienze e sui benefici per la Confederazione. In conclusione, nel capitolo 6, seguono delle raccomandazioni all'attenzione della Confederazione e dei capi progetto riguardanti lo sviluppo della politica degli agglomerati nel settore della governance.

## 2 | CINQUE PROGETTI MODELLO INERENTI LA COLLABORAZIONE NELLE AREE D'INTERVENTO A CARATTERE METROPOLITANO E QUELLE CARATTERIZZATE DA CITTÀ DI PICCOLE E MEDIE DIMENSIONI

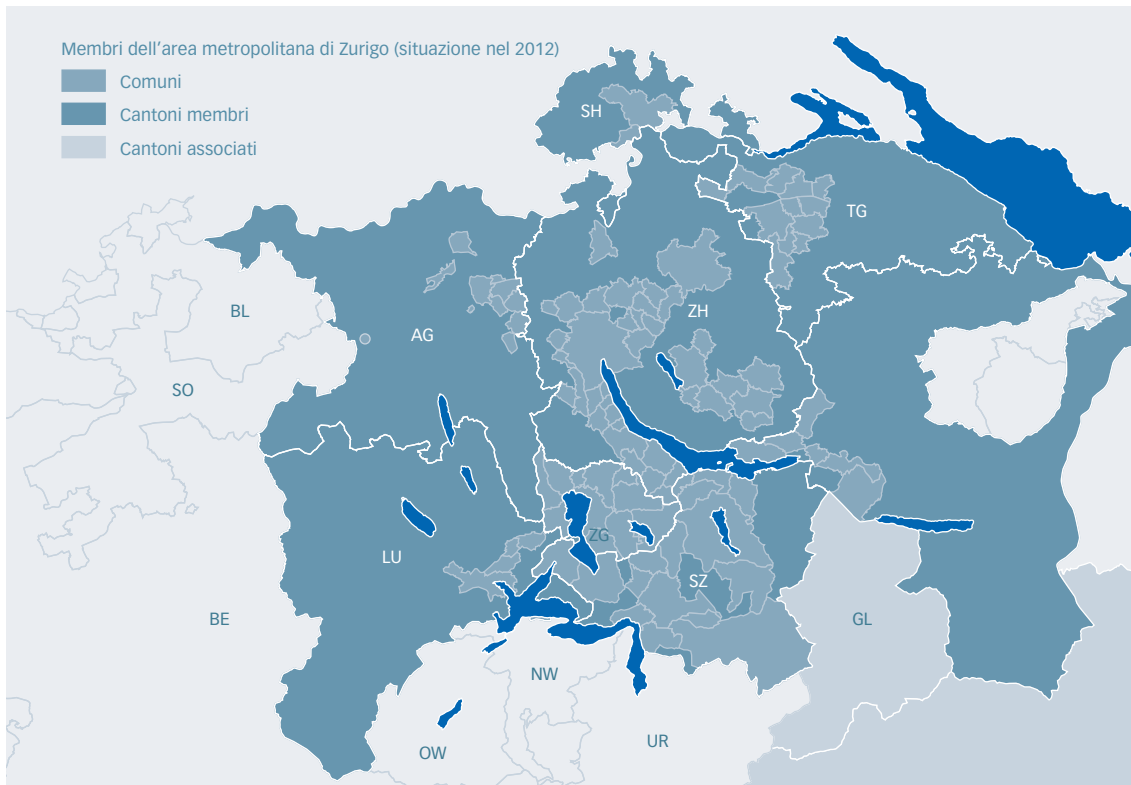
### 2.1 | CONFERENZA METROPOLITANA DI ZURIGO



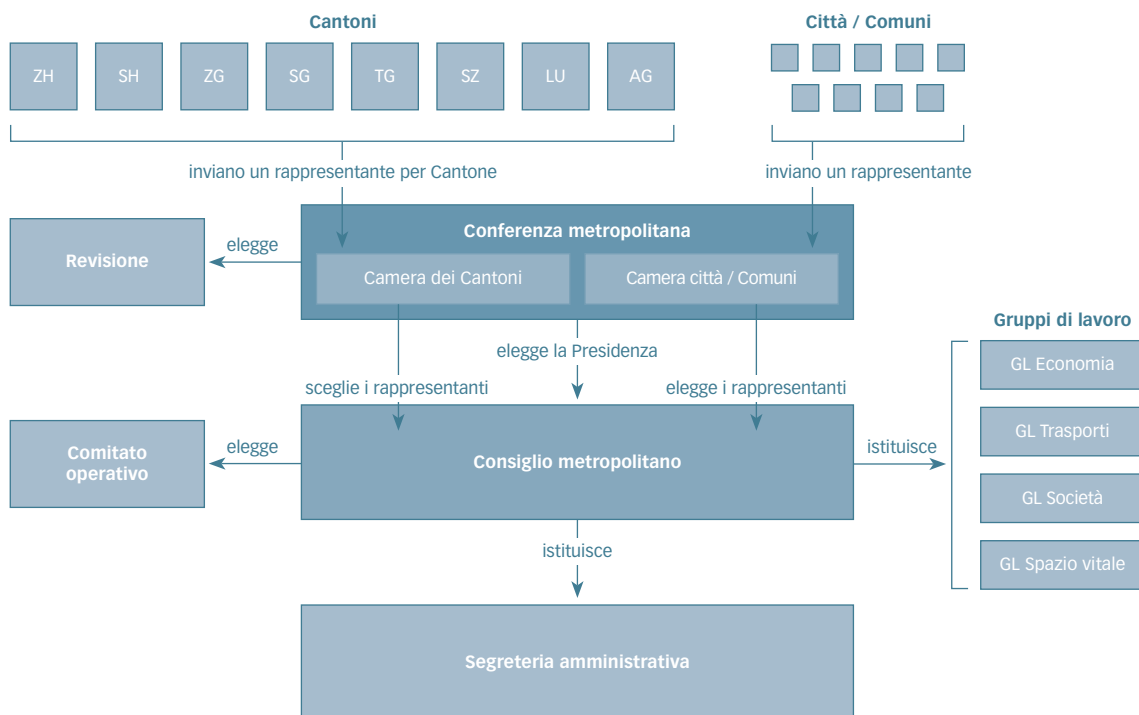
▣ L'area metropolitana zurighese comprende nella sua parte centrale i Cantoni di Zurigo, Sciaffusa, Zugo e parti dei Cantoni di Turgovia, San Gallo, Argovia, Lucerna e Svitto per estendersi poi fino alla Germania meridionale, al lago dei Quattro Cantoni e al Walensee.

L'Associazione area metropolitana di Zurigo (Verein Metropolitanraum Zürich) vuole rafforzare l'area metropolitana di Zurigo quale spazio vitale ed economico e si concentra sulla ricerca di nuove forme di collaborazione sul piano sovregionale. Alla fine del 2012 facevano parte dell'associazione 8 Cantoni, 110 Comuni e altri 13 membri (Cantoni, città, Comuni e organizzazioni). Il vero e proprio progetto modello riguardava la fase di creazione della Conferenza metropolitana. È quindi cominciato nel 2004 (ancora nell'ambito della prima generazione di progetti modello) per concludersi nel 2009, con la costituzione dell'Associazione area metropolitana di Zurigo. Nel progetto modello sono state analizzate procedure diverse: aggregazioni, creazioni di regioni, modelli di conferenza. Si è poi optato per quest'ultima variante con la realizzazione a tappe della conferenza. La struttura organizzativa dell'associazione comprende la Conferenza metropolitana, con la Camera dei Cantoni e la Camera delle città e dei Comuni, e il Consiglio metropolitano, composto da otto rappresentanti della Camera dei Cantoni e otto della Camera delle città e dei Comuni. Migliorare la collaborazione, dare più importanza all'area metropolitana di Zurigo nel contesto nazionale e meglio posizionarla nel contesto internazionale, sono questi gli obiettivi dell'associazione.

Per la buona riuscita del progetto è stato molto importante comunicare che la Città di Zurigo non avrebbe avuto un ruolo predominante. Con questa nuova struttura cooperativa è stato possibile creare un contatto diretto tra le città e tra i Cantoni. Mentre prima il coordinamento tra le città doveva avvenire su piani diversi, la Conferenza metropolitana permette ora un contatto diretto anche oltre i confini cantonali. Questa mediazione nel sistema a più livelli è considerato come molto importante per l'area metropolitana di Zurigo. Una delle sfide per la collaborazione sovregionale è rappresentata dal ruolo dei Comuni. I Comuni piccoli mettono in dubbio il senso della collaborazione sovregionale mentre molti Comuni sono scettici verso i benefici dell'Associazione area metropolitana di Zurigo. Alcune difficoltà sono sorte anche in seguito allo sviluppo del perimetro. Se da una parte un numero sempre più grande di enti locali sono diventati membri dell'associazione (ad esempio Grigioni e Basilea Città), contribuendo così all'ingrandimento dell'area, dall'altra, a livello comunale l'adesione procede a fatica e a macchia di leopardo.



Perimetro dell'area metropolitana di Zurigo



Organizzazione dell'Associazione area metropolitana di Zurigo

## 2.2 | IBA BASEL 2020 – FASE DI LANCIO



▣ L'area metropolitana trinazionale di Basilea comprende nella sua parte centrale i Cantoni di Basilea Città e Basilea Campagna, una parte del Giura, di Soletta e Argovia, per estendersi poi fino all'Alsazia e al Baden del Sud.

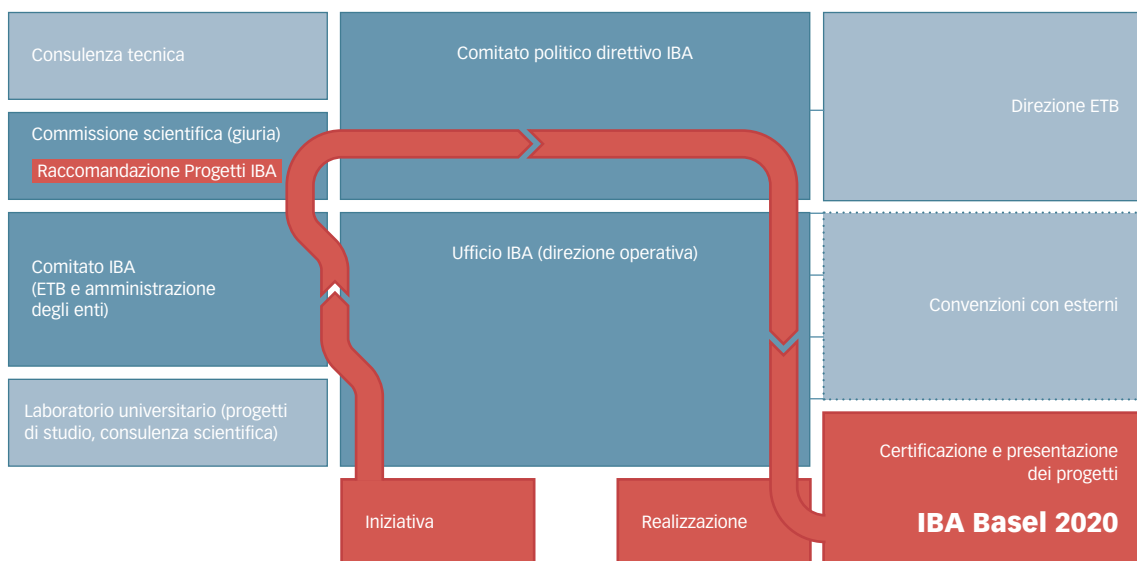
Il progetto modello, sviluppatosi nel 2007 e nel 2008, si è focalizzato sulla fase di sviluppo dell'esposizione internazionale di architettura di Basilea 2020 (IBA Basel 2020). Il progetto IBA Basel 2020 è nato dalla pluriennale collaborazione nell'ambito dell'Agglomerato trinazionale di Basilea (TAB) ed è organizzato con la gestione dell'Eurodistretto trinazionale di Basilea (ETB). L'ETB è una delle piattaforme politicamente legittimate alla collaborazione transfrontaliera nell'area metropolitana trinazionale di Basilea. Gli obiettivi dell'IBA Basel 2020 riguardano due aspetti distinti: da una parte, il lancio di progetti modello, e dall'altra, lo sviluppo di strutture di collaborazione e di una visione dei problemi comune all'area metropolitana. L'obiettivo superiore, a cui tutto è subordinato, è il miglioramento della posizione dell'agglomerato trinazionale di Basilea nel contesto della concorrenza economica internazionale. Il progetto modello ha in questo senso contribuito ad approfondire e chiarire le questioni concrete riguardanti la realizzazione dell'esposizione internazionale di architettura di Basilea 2020, a creare un segretariato centrale e a dare una forma organizzativa. Il segretariato centrale dell'IBA Basel 2020 è attivo dal

2010 e coordina i processi di qualificazione dei progetti IBA. In occasione del bando di concorso lanciato nel 2011 sono stati inoltrati 100 progetti.

Il fatto che tutte e tre le nazioni siano state coinvolte nel progetto è considerato un successo. Per la prima volta siamo di fronte ad una vera e propria esposizione internazionale di architettura, ciò che assicura una visibilità anche oltre confine. Una nota negativa, in relazione alla collaborazione in quest'area d'intervento sovraregionale, è data dal rifiuto del Cantone di Basilea Campagna di partecipare al finanziamento della prima fase del progetto. I Comuni di Basilea Campagna vicini all'agglomerato, a differenza del Cantone, hanno tuttavia chiesto di essere coinvolti nell'IBA Basel 2020. In linea di massima lo spazio trinazionale fa fronte anche alle sfide relative ai costi di coordinamento che vengono a crearsi a causa dei sistemi di calcolo diversi in ogni nazione. Anche per quanto riguarda il finanziamento traspare un grande bisogno di armonizzazione, specialmente in relazione al programma europeo riguardante la collaborazione territoriale INTERREG.



Lo spazio dei progetti dell'IBA Basel 2020 si estende sull'agglomerato trinationale di Basilea.



IBA Basel 2020 Struttura organizzativa

## 2.3 | REGIONE DELLA CAPITALE SVIZZERA

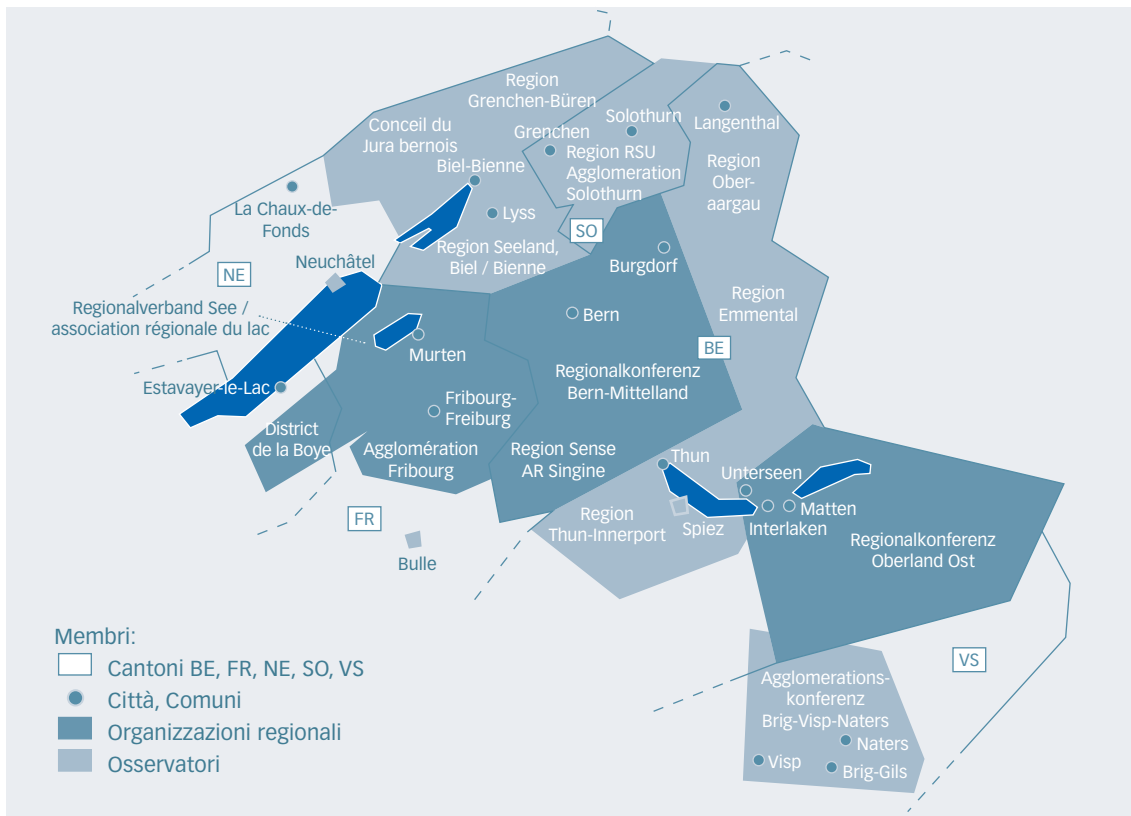


▣ La regione della capitale Svizzera comprende nella sua parte centrale il Cantone di Berna e parti dei Cantoni di Soletta, Neuchâtel, Friburgo e Vaud, per poi estendersi fino al Vallese e alla Catena giurassiana.

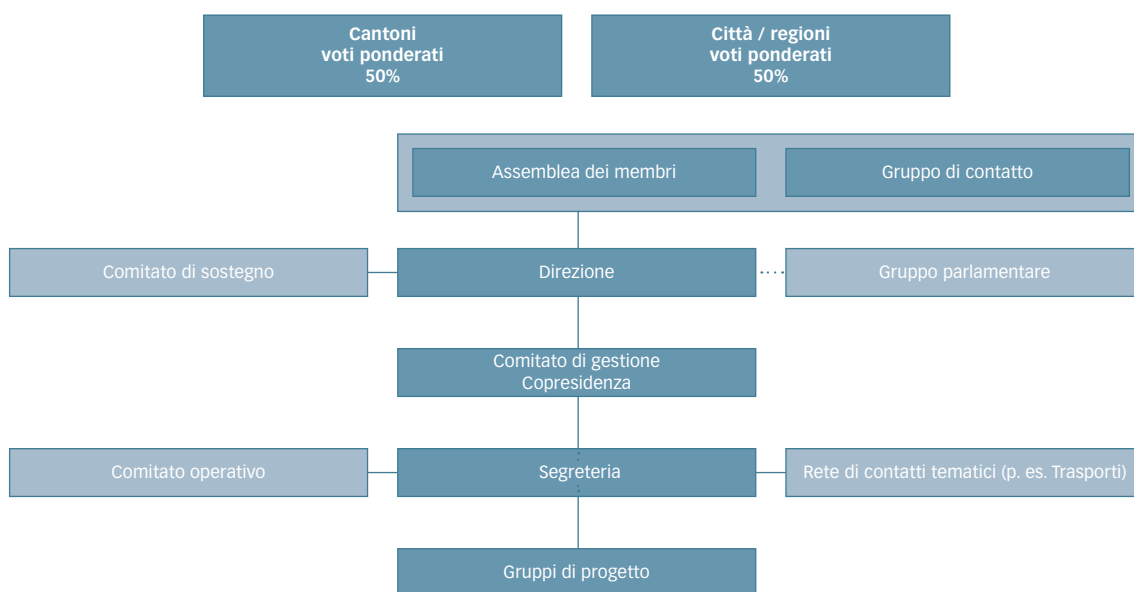
Il progetto di collaborazione nell'area d'intervento a carattere metropolitano della regione di Berna, nato per volontà della regione della capitale Svizzera, è stato l'ultimo progetto a prendere avvio. Il progetto modello è iniziato nel 2009 ed è proseguito durante il 2010, quando è stata fondata l'Associazione regione della capitale Svizzera. I membri, organizzati in modo paritetico, sono i Cantoni, i Comuni, le città e le organizzazioni regionali. Oltre ai membri attivi ci sono anche dei soci passivi in qualità di osservatori e quindi senza diritto di voto, che valutano l'eventualità di entrare nell'associazione. L'attività dell'associazione è ancora in una fase iniziale e per il momento ha delimitato un campo d'azione sulla base di sette strategie che vuole progressivamente mettere in pratica con l'aiuto di progetti concreti. L'infrastruttura ferroviaria rappresenta il primo progetto centrale per la quale gli interessati si sono accordati su di una lista di interventi prioritari. Altri progetti si occupano dei poli di sviluppo strategici, della catena di creazione del valore aggiunto nel contesto delle istituzioni federali o degli scambi linguistici. L'associazione si prefigge di sfruttare l'attrattiva derivante dalla vicinanza con la politica nazionale, di sviluppare la propria posizione di centro politico decisionale e di fare in modo che la regione abbia la stessa importanza delle altre regioni metropolitane. Questo come reazione alla definizione di regione metropolitana

fatta nella bozza del Progetto territoriale Svizzera (ARE 2008): la regione di Berna non era stata infatti inserita tra le regioni metropolitane ma dovette accontentarsi del contesto di rete delle città svizzere. Solo nella versione rielaborata (Consiglio federale svizzero et al. 2011) e successivamente nella versione definitiva del Progetto territoriale, approvata da tutti i partner (Consiglio federale svizzero et al. 2012), la regione della capitale è stata inserita assieme alle altre aree metropolitane nella categoria delle aree d'intervento a carattere metropolitano.

Il fatto che l'associazione sia stata fondata molto velocemente è sicuramente un successo. Appaiono molto promettenti per la concretizzazione dei progetti anche il sostegno dato da Cantoni, città e Comuni e il perimetro flessibile. L'eredità lasciata dal naufragato Espace Mittelland è vista sia come un'opportunità, dato che è possibile approfittare dell'esperienza fatta, e nel contempo anche come sfida, perché la regione della capitale vuole dimostrare di non essere un nuovo fallimentare Espace Mittelland. Un'ulteriore sfida è data dagli interessi, dalle aspettative e dai motivi, per ognuno diversi, che hanno condotto alla collaborazione, nonché dai processi decisionali sul piano cantonale e comunale che si trovano confrontati con la pressione derivante dalle aspettative.



Perimetro della regione della capitale Svizzera



Organizzazione della regione della capitale Svizzera

## 2.4 | STRUTTURA ORGANIZZATIVA NELL'AARELAND



La regione dell'Aareland comprende nella sua parte centrale parte gli agglomerati di Aarau, Olten e Zofingen con i cantoni di Aarau e Soletta per poi estendersi alla parte settentrionale del Giura, alla valle della Limmat e in direzione di Lucerna.

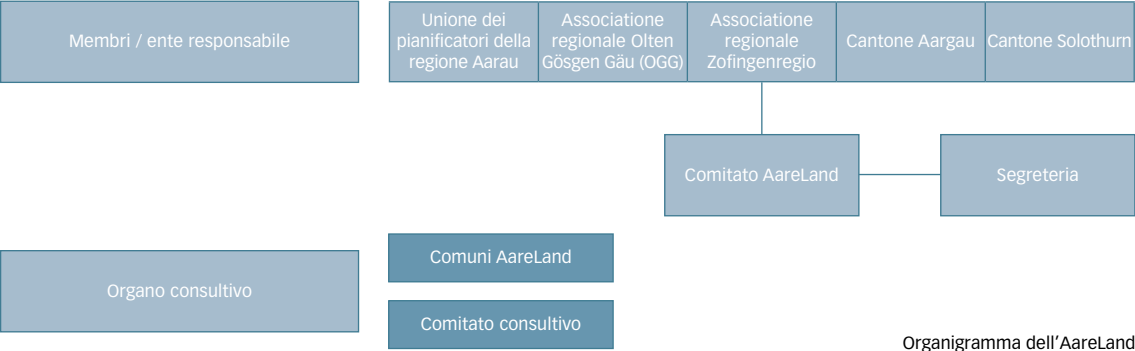
L'area d'intervento policentrica dell'AareLand comprende le tre regioni Aarau, Olten e Zofingen, con in totale 65 Comuni e 3 Cantoni. L'AareLand era già stato sostenuto tra il 2004 e il 2007 nell'ambito della prima fase dei progetti modello riguardanti la politica degli agglomerati, a quel tempo il progetto era limitato alle tre città Aarau, Olten e Zofingen. Il progetto modello di seconda fase (2008–2011) prevede l'ampliamento della struttura organizzativa con l'integrazione dei Comuni e delle associazioni che si occupano di pianificazione regionale. Attualmente il progetto AareLand è organizzato sotto forma di associazione. I membri dell'associazione «AareLand», formalmente costituitasi nel 2012, sono le tre organizzazioni che si occupano di pianificazione, Region Aarau PRA, Regionalverband Olten-Gösgen-Gäu OGG, Regionalverband zofingenregion, e i Cantoni di Argovia e di Soletta (il Cantone di Lucerna non è membro dell'associazione, esiste una collaborazione in singoli progetti). I Comuni sono coinvolti attraverso le tre organizzazioni regionali e attraverso il comitato dell'AareLand («AareLandsGemeinden»), che è l'organo consultivo dell'associazione. L'AareLand si prefigge di migliorare la propria posizione quale area d'intervento caratterizzata da città di piccole e medie dimensioni indipendenti, e di ampliare la collaborazione e il coordinamento nei diversi settori. Grazie alla collaborazione intercantonale si intende sviluppare uno spazio comune da pubblicizzare anche verso l'esterno. Un'importante sfera di competenza dell'AareLand è la poli-

tica di pianificazione del territorio, in particolare la collaborazione nello sviluppo di un programma d'agglomerato comune.

L'AareLand ha una lunga storia cominciata con gli incontri regolari tra i sindaci dei Comuni della regione. Nella fase iniziale, ha giocato un ruolo importante nella voglia di cooperare il bisogno di avere una «politica estera comune», quindi il coordinamento e la presa di coscienza degli interessi regionali a livello federale. Hanno giocato un ruolo importante nello sviluppo della struttura di collaborazione le positive esperienze fatte con le piattaforme intercantonali di collaborazione PASO (Argovia-Soletta) e PAZ (Argovia-Zurigo), il sostegno finanziario dei Cantoni e della Confederazione e il coinvolgimento dei Cantoni su un piano preminente. Le diverse basi legali e i diversi concetti di sviluppo presenti in ogni Cantone rappresentano una sfida per la collaborazione in quest'area d'intervento sovraregionale. Le tre regioni associate, Aarau, Olten e Zofingen, sono tre centri simili che sono parzialmente in concorrenza tra di loro visto che ognuno dei tre spazi deve difendere anche degli interessi territoriali peculiari. Lo sviluppo dell'AareLand ha dimostrato che un processo di definizione, continuo ma graduale, delle strutture di collaborazione è vincente. A riguardo, sono risultati determinanti il coinvolgimento di tutti i partner, l'informazione e la comunicazione.



Perimetro dell'AareLand



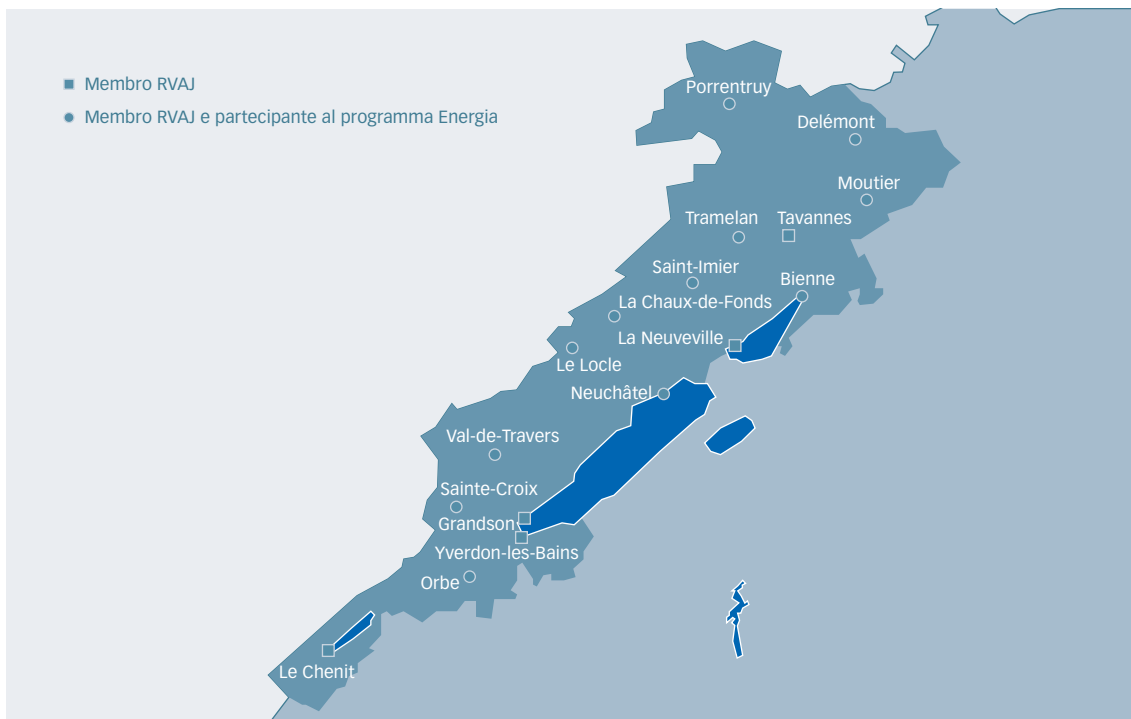
## 2.5 | RVAJ – RETE DELLE CITTÀ DELL'ARCO GIURASSIANO



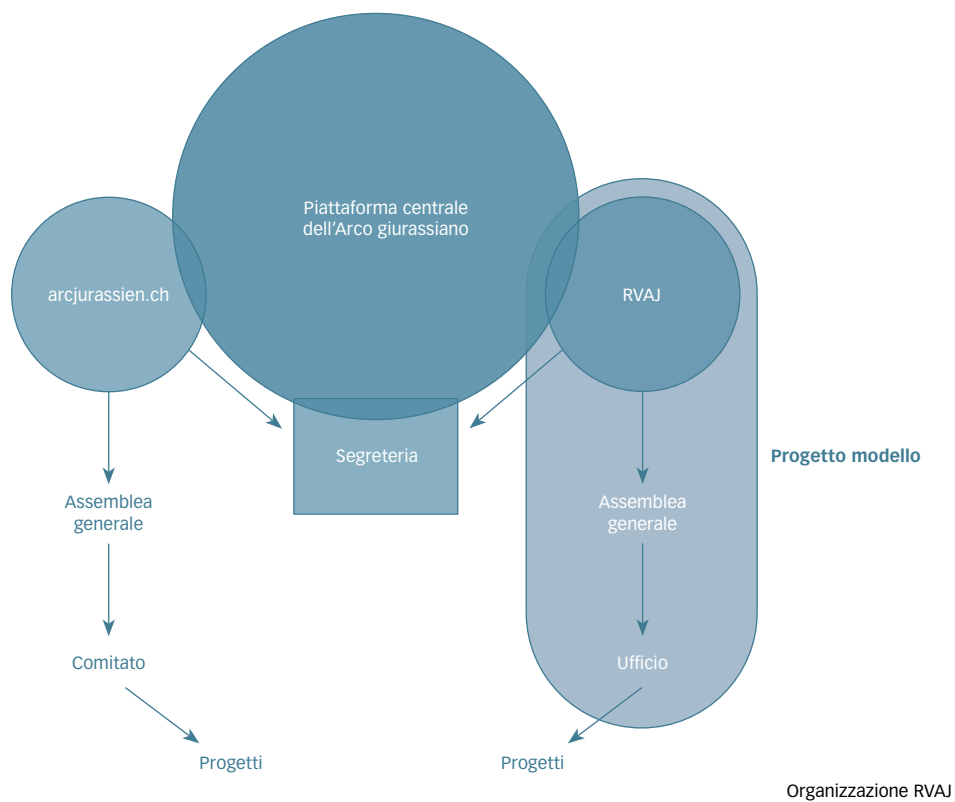
► Nella sua parte centrale comprende il Cantone del Giura e quello di Neuchâtel, il Giura vodese e quello bernese, nonché alcuni Comuni del Giura francese, per poi estendersi fino ai Cantoni di Basilea Campagna, Soletta e alle regioni francesi di frontiera.

La Rete delle città dell'Arco giurassiano si impegna dal 1993 per la collaborazione intercomunale e intercantonale nell'Arco giurassiano, caratterizzato da città di piccole e medie dimensioni. Il progetto modello, iniziato nel 2007, avrebbe dovuto protrarsi inizialmente fino al 2010 ma è poi stato prolungato fino alla fine del 2011. Grazie al progetto modello è stato possibile aprire nel 2008 un segretariato permanente. Il perimetro del RVAJ si estende sui Cantoni di Berna, Vaud, Neuchâtel e Giura e comprende 17 Comuni di grandezza diversa, tutti situati nell'area d'intervento policentrica dell'Arco giurassiano: NE: Neuchâtel, Le Locle, Val-de-Travers, La Chaux-de-Fonds; VD: Yverdon-les-Bains, Orbe, le Chenit, Grandson, Sainte-Croix; BE: Bienne, La Neuveville, Tramelan, Moutier, Saint-Imier, Tavannes; JU: Delémont, Porrentruy. Fin dall'inizio l'obiettivo del RVAJ è stato quello di commercializzare la regione dal profilo economico, culturale e turistico, per meglio profilare e rendere visibile l'Arco giurassiano su scala cantonale, nazionale e internazionale quale area d'intervento. Fino ad ora si sono riscontrati successi soprattutto nel settore del turismo.

L'euforia iniziale mostrata per la collaborazione sovraregionale si è velocemente stemperata non appena si sono presentate delle situazioni di concorrenza all'interno della rete, a ciò ha fatto seguito anche un calo della disponibilità alla collaborazione. L'esperienza ha mostrato che la popolazione deve recepire i valori trasmessi dalla regione e sostenerla nei suoi intenti. Il segretariato centrale, che attualmente è annesso all'organizzazione arcjurassien.ch, fornisce al RVAJ impulsi positivi. Oltre al settore turistico si è avviata una nuova dinamica anche nei progetti riguardanti l'energia. L'associazione cerca di sviluppare anche altri progetti, il settore culturale sembra essere in questo senso molto promettente. La partecipazione di tutti i Comuni al progetto RVAJ è sicuramente una grande sfida. L'esperienza ha inoltre rivelato la necessità di un sostegno politico importante a livello comunale e finalizzato alla collaborazione sovraregionale. Nel contempo i Cantoni, che rispetto ad altre strutture di collaborazione, assumono un ruolo meno importante, devono anticipare le richieste dei Comuni. Infine, bisogna ricordare che grazie alla collaborazione i piccoli Comuni possono approfittare dell'esperienza maturata nei Comuni più grandi.



Perimetro del RVAJ



### 3 | TRE MODELLI TEORICI PER ANALIZZARE LA COLLABORAZIONE NELLO SPAZIO URBANO

Dalla sempre maggiore discrepanza esistente tra l'espansione dello spazio insediativo funzionale e la delimitazione istituzionale degli enti locali sorgono una moltitudine di problemi. Per questo motivo il tema della collaborazione regionale nello spazio urbano ricorre sempre più spesso nell'agenda politica e diventa un tema ricorrente per la ricerca scientifica. È dall'inizio del 20° secolo che generazioni di ricercatori in economia regionale, sociologia urbana, scienze dell'amministrazione e scienze politiche discutono su come attuare nel modo migliore il coordinamento regionale negli agglomerati urbani.

La bibliografia in questo settore è di conseguenza molto ricca (Kübler, 2003, Savitch e Vogel, 2009 offrono una panoramica). Questo dibattito è essenzialmente un confronto tra tre modelli teorici diversi:

**1.** Il primo modello trova le sue radici nella cosiddetta Metropolitan Reform. Gli autori di questa scuola di pensiero vedono nella frammentazione istituzionale degli insediamenti urbani il principale ostacolo della collaborazione regionale nello spazio urbano. Secondo loro un grande numero di piccoli enti locali in una regione urbana porta a ricadute negative e carichi per le città nucleo, all'inefficienza e a doppiopioni nei servizi pubblici, a carenze di democrazia e a tensioni politiche derivanti dalla frammentazione territoriale e sociale della base elettorale. In base a questo punto di vista, il coordinamento nelle regioni urbane può funzionare solo se si riesce a superare la frammentazione istituzionale. Quindi la via conduce a riforme territoriali, cioè aggregazioni comunali, incorporazioni in un comune più grande o creazione di un nuovo livello istituzionale relativo alla zona urbana. Solo in simili istituzioni consolidate (Metropolitan Governments) è possibile sviluppare un'ottica regionale secondo la teoria della Metropolitan Reform. Grazie alla legittimazione democratica (ad es. autorità elette in modo diretto), alle grandi competenze e risorse, queste istituzioni sono in grado di difendere gli interessi della regione urbana nella sua completezza anche contro eventuali resistenze locali.

**2.** Il secondo modello chiamato Public Choice fa invece riferimento agli effetti positivi derivanti dalla frammentazione istituzionale delle regioni urbane. Partendo dalla teoria dell'economia politica, le istituzioni politiche vengono definite soprattutto come produttrici di beni pubblici, mentre le cittadine e i cittadini sono equiparati a consumatori di beni pubblici. Chi segue questa scuola di pensiero sostiene che gli enti locali sono in concorrenza tra di loro per assicurarsi il maggior numero di contribuenti. Questa concorrenza ha quale risultato una maggiore pressione sull'efficienza e porta i Comuni ad essere particolarmente vicini ai propri cittadini che altrimenti volterebbero loro le spalle («people vote with their feet» (Tiebout, 1956)). Quindi, secondo questo modello, è auspicabile avere nelle regioni urbane un grande numero di enti locali autonomi. Il coordinamento avviene attraverso l'invisibile mano della concorrenza che esorta alla collaborazione volontaria solo se ne vale la pena. Le riforme territoriali sono in questo senso dannose dato che riducono la concorrenza tra gli enti locali. Questo modello si pronuncia comunque a favore di meccanismi di compensazione quale ad esempio la perequazione finanziaria, tramite la quale è possibile eliminare la distorsione della concorrenza. Anche il concetto di Functional Overlapping Competing Jurisdictions (FOCJ) (Frey und Eichenberger, 2001) sviluppato da ricercatori svizzeri fa riferimento al modello Public Choice.

**3.** Il terzo modello, chiamato New Regionalism, è recente. Si fonda sui lavori relativi alla gestione politica dei sistemi a più livelli (multi-level governance). Mentre il modello Metropolitan Reform si fonda sul controllo dato dalla gerarchia e dall'obbligo e il modello Public Choice fa affidamento unicamente sulla capacità di autoregolazione indotta dalla concorrenza. Il New Regionalism vede il coordinamento nelle regioni urbane essenzialmente come una trattativa. Il terzo modello parte quindi dal presupposto che la coordinazione regionale nello spazio urbano dipende dalla volontà di diversi attori. Si tratta di autorità di diversi livelli

istituzionali (locali, regionali, nazionali e internazionali) ma anche di imprenditori privati e attori operanti nella società civile (ONG, società miste). Il coordinamento avviene quando queste parti credono in un obiettivo comune, si impegnano con le loro azioni e si accordano tra di loro per raggiungerlo. Non esiste una ricetta vincente. Le analisi empiriche (cfr. Heinelt und Kübler, 2005) hanno mostrato che sono di aiuto le Leadership politiche, cioè la capacità di sviluppare una visione trainante e di difenderla in modo convincente. (Di regola ci si accorda sull'obiettivo di migliorare la posizione della regione urbana rispetto alla concorrenza.) Anche gli stimoli (finanziari) possono giocare un ruolo importante nel favorire la volontà di cooperazione di singoli attori. Per questa teoria, riveste una grande importanza anche la creazione di un atteggiamento di base comune a tutte le parti coinvolte; l'individualismo o l'esercizio della pressione e della dominanza significano infatti la fine di qualunque soluzione negoziata.

I tre modelli teorici sono quindi basati su diagnosi del problema e su filosofie gestionali fondamentalmente diverse, da cui logicamente derivano delle raccomandazioni d'azione disparate (cfr. Tabella 1).

Alla domanda se uno di questi modelli sia migliore di un altro, gli esperti non sanno dare una risposta univoca, tanto più che l'evidenza empirica non parla chiaramente a favore di uno o l'altro modello (Keating 1995). Nella pratica si incontrano spesso elementi di tutti e tre i modelli. In Svizzera, ad esempio, troviamo le riforme territoriali (ad es. fusioni comunali, conferenze regionali), la compensazione delle distorsioni della concorrenza da parte degli enti locali (ad es. compensazione dei carichi per le città polo) e anche la creazione di migliori condizioni adatte alle trattative nei sistemi a più livelli (ad es. Conferenza tripartita sugli agglomerati) (Kübler und Plüss 2007). In conclusione si può affermare che i tre modelli teorici si adattano bene per analizzare le esperienze di collaborazione sovragregionale in Svizzera.

Tabella 1

**Tre modelli teorici: analisi del problema, filosofia gestionale, coordinamento regionale**

|                                       | <b>Metropolitan Reform</b>                                                                               | <b>New Regionalism</b>                                                                        | <b>Public Choice</b>                                                                                                           |
|---------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Diagnosi del problema                 | La frammentazione istituzionale rappresenta un problema                                                  | La frammentazione istituzionale è una realtà                                                  | La frammentazione istituzionale è auspicabile                                                                                  |
| Filosofia di governo                  | Gerarchia                                                                                                | Trattativa                                                                                    | Concorrenza                                                                                                                    |
| Coordinamento regionale attraverso... | Consolidamento istituzionale grazie a riforme territoriali (incorporazioni, nuovo livello istituzionale) | Creazione di migliori condizioni adatte alle trattative (Leadership, stimoli, collaborazioni) | Mantenimento di enti locali autonomi, eliminazione degli effetti distorti della concorrenza (ad es. carichi per le città polo) |

## 4 | INSEGNAMENTI TRATTI DAI PROGETTI MODELLO

### 4.1 | FEDERALISMO TRADIZIONALE VERSUS CAMBIAMENTO DI MODELLO

#### 4.1.1 | TEORIA/TESI

Come illustrato nella parte teorica, la visione della Public Choice sostiene l'idea secondo cui la frammentazione politica, l'esistente suddivisione delle competenze e l'autonomia comunale (con la concorrenza che ne deriva) date dal federalismo rappresentano la migliore soluzione ai problemi che si presentano nei grandi agglomerati (Schneider und Ingram 1997). Al contrario, per la Metropolitan Reform il federalismo tradizionale non è più un modello adeguato per l'azione statale. Secondo la visione della Metropolitan Reform gli interessi dei comuni centrali devono ricevere maggior peso (Lefèvre 1998). Anche secondo l'approccio del New Regionalism, l'agglomerato o l'area metropolitana rappresenta il livello d'azione più importante e quindi si rendono necessarie nuove forme di governo (Savitch und Vogel 2009). Nel corso della globalizzazione le regioni metropolitane hanno acquisito un'importanza sempre maggiore, ed è a questo livello che si concentrerà sempre più l'azione statale. Questo processo è chiamato «rescaling» (Brenner 2004). A causa della concorrenza internazionale tra le aree metropolitane, gli interessi dei singoli Comuni appartenenti ad una regione metropolitana sono destinati a diventare simili. Di conseguenza nelle trattative per risolvere i problemi non è necessaria la ponderazione degli interessi. Da questo dibattito sono state estrapolate e discusse le seguenti tesi in Tabella 2.

#### 4.1.2 | INSEGNAMENTI TRATTI DAI PROGETTI MODELLO

Le esperienze fatte con i progetti modello indicano che il livello sovraregionale è percepito sempre di più come quadro di riferimento. È molto diffusa la valutazione, secondo la quale, le regioni possono far fronte alla concorrenza nazionale e internazionale solo grazie a delle cooperazioni transfrontaliere. La tesi del cambiamento di modello nell'ottica della concorrenza internazionale (rescaling) ottiene un chiaro sostegno. Per la maggior parte dei partecipanti alla discussione, gli enti locali esistenti rappresentano però la base istituzionale, da considerare come punto di partenza imprescindibile per il coordinamento urbano-regionale. Soprattutto per quanto riguarda le aree d'intervento in discussione, che si estendono tutte oltre i confini

cantonali, le riforme territoriali vengono valutate come piuttosto improbabili. Quindi, in analogia con la visione del New Regionalism, vengono salutate con favore nuove forme di governo che non implicano delle riforme istituzionali fondamentali. Si è però notato che inizialmente la partecipazione a strutture di cooperazione intercantionali può essere percepita dai Comuni come un ulteriore carico, soprattutto se non riescono a vedere il senso di queste forme di cooperazione. Diversi progetti modello hanno fatto esperienze positive coinvolgendo regioni che rappresentano i Comuni.

Ci sono effettivamente degli indizi che mostrano che attraverso nuove forme di collaborazione le gerarchie tradizionali diventano meno marcate o si appiattiscono. Questo si riconosce dal fatto che i rappresentanti dei Cantoni e delle città siedono allo stesso tavolo e discutono «alla pari», come è ad esempio il caso nell'ambito della Conferenza metropolitana di Zurigo o dell'Associazione regione della capitale Svizzera. Quando si tratta di discutere questioni riguardanti l'intera area d'intervento le gerarchie passano in secondo piano.

I rappresentanti dei progetti modello sostengono a maggioranza di non ponderare i diversi interessi che hanno i Comuni dello spazio sovraregionale. Questo comporta maggiori sfide per la collaborazione negli spazi intercantionali come si è visto chiaramente nel quadro delle discussioni sul futuro dell'Aareland, dove si è costatata una chiara contrapposizione tra i Comuni centrali o i Comuni dell'agglomerato e i Comuni rurali. Le esperienze fatte con i progetti modello ammettono però anche dei punti di vista critici, secondo i quali sarebbe invece necessario soppesare i diversi interessi dei Comuni compresi nello spazio sovraregionale. Ci sono anche singole voci che chiedono che la struttura federalistica venga adattata e che in particolare, proprio secondo l'approccio della Metropolitan Reform, venga messa in dubbio l'autonomia comunale. Da questo punto di vista sarebbero necessarie nuove strutture istituzionali che possano facilitare il coordinamento negli spazi funzionali.

Tabella 2

#### Tesi federalismo tradizionale versus cambiamento di modello

| Tesi: federalismo tradizionale                                                                       | Tesi contrapposta: cambiamento di modello                                              |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| La struttura federalistica tradizionale è oggi come allora il livello adeguato per l'azione statale. | Il piano sovraregionale è il livello territoriale più importante per l'azione statale. |

Dalle esperienze fatte con i progetti modello emerge chiaramente che la collaborazione sovraregionale richiede un continuo confronto tra l'esigenza di continuare con la gerarchia federalista e il bisogno di forme di cooperazione flessibili e innovative. Questo fa però anche pensare che il federalismo tradizionale è in una fase di cambiamento. Partendo da questo presupposto non stupisce che ai Cantoni spetti, dato il loro ruolo trainante nel contesto del sistema federalista tradizionale, un ruolo importante nella ricerca di strutture di collaborazione di successo nello spazio sovraregionale. Questo si vede molto bene nel caso del RVAJ dove i Cantoni non sono coinvolti direttamente in questa struttura di collaborazione intercantonale. Le esperienze hanno mostrato che i processi di cooperazione si sono sviluppati lentamente perché i Cantoni non erano coinvolti. Anche nell'area metropolitana di Basilea si è osservata questa tensione quando il Cantone di Basilea Campagna, a

differenza di alcuni Comuni di questo Cantone, si è espresso contro il finanziamento dell'IBA Basel 2020.

**In conclusione si può affermare che con la cooperazione sovraregionale i rapporti tra gli enti locali si modificano. Secondo i progetti modello si rende necessaria una modifica della suddivisione delle competenze e del sistema di funzionamento tradizionale, ricevono particolare attenzione le gerarchie piatte che facilitano la cooperazione nei sistemi a più livelli. Senza cambiamento lo sforzo di coordinamento è troppo grande e non può essere sopportato soprattutto dai Comuni piccoli. Risulta pertanto vera la tesi del cambiamento di modello, anche se è necessario differenziare: il cambiamento di modello non porta necessariamente a riforme territoriali, ma produce riforme del federalismo.**

## 4.2 | MULTIFUNZIONALITÀ VERSUS FUNZIONALITÀ AD HOC

### 4.2.1 | TEORIA/TESI

Nel caso di strutture di cooperazione nell'area urbana si pone la questione se le strutture debbano essere piuttosto monotematiche o multifunzionali e se si debbano riferire ad un perimetro fisso o variabile. A riguardo nella bibliografia sulla multi-level governance troviamo due tipologie ideali: Hooghe e Marks (2003) differenziano tra enti locali che servono tutti gli obiettivi, che sono chiaramente vicini l'uno all'altro e che sono duraturi (tipo I) e organizzazioni che perseguono obiettivi specifici, con una composizione che si sovrappone e con un disegno istituzionale flessibile (tipo II). Proprio in riferimento al coordinamento politico sovraregionale è interessante la questione se la collaborazione debba riferirsi a un solo settore politico o al massimo dei

settori politici, e se debba avvenire dentro un perimetro territoriale definito o in un perimetro flessibile, che può venire ampliato e/o adattato in base alle necessità. Secondo le due tipologie ideali, solo una forma di governo monotematica può avere un quadro di riferimento territoriale flessibile, infatti una struttura organizzativa multifunzionale esclude il perimetro flessibile. Alla base di questo pensiero sta l'ipotesi secondo cui in una struttura di collaborazione multifunzionale, che comprende possibilmente tutti gli aspetti politici, sono possibili, a differenza delle strutture monofunzionali, degli accordi tra i settori politici e meccanismi di compensazione tra enti locali subordinati, solo se la sfera di competenza è definita e fissata sul lungo termine. Da ciò abbiamo definito e discusso le tesi seguenti (Tabella 3).

Tabella 3

#### Tesi multifunzionalità versus funzionalità ad hoc

| Tesi: multifunzionalità                                                                                                     | Tesi contrapposta: funzionalità ad hoc                                                                                               |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Una struttura organizzativa multifunzionale con perimetro fisso è la migliore soluzione per governare nelle grandi regioni. | Le grandi regioni possono essere governate al meglio tramite diverse strutture organizzative monofunzionali con perimetro variabile. |

#### 4.2.2 | INSEGNAMENTI TRATTI DAI PROGETTI MODELLO

Secondo tutti i progetti modello sono da prediligere chiaramente le strutture organizzative multifunzionali. È stato dimostrato che la multifunzionalità riduce il dispendio di energie per il coordinamento, promuove la comprensione per i problemi interregionali al di là dei settori politici e concorre alla creazione dell'identità regionale. Una collaborazione nelle regioni urbane che comprende tutti i settori politici conduce anche ad un pensare comune. I progetti che spaziano in molti settori possono rafforzare le strutture di cooperazione fragili, come è stato il caso del RVAJ. Secondo l'esperienza raccolta con i progetti modello, la multifunzionalità è importante soprattutto all'inizio di un progetto di cooperazione perché genera possibilità e motivi per cooperare.

Contrariamente alle teorie, le esperienze fatte con i progetti modello non indicano l'esistenza della contraddizione tra multifunzionalità e perimetro flessibile. Anzi, nella pratica esistono delle strutture organizzative che combinano i due aspetti. La tipologia ideale della collaborazione multifunzionale parte da una struttura che si estende in ogni settore politico, che copre tutti gli ambiti politici. Per i rappresentanti dei progetti modello, invece, la multifunzionalità indica che le strutture di collaborazione coprono più di uno o due settori politici, quindi ad esempio che oltre agli insediamenti e al traffico, che sono già coordinati a livello regionale, si occupano anche di settori come la formazione e l'energia. Anche settori quali cultura, sport, tempo libero o abitazioni sono integrati nel coordinamento politico. Dalla discussione è risultato però chiaro che una forma di governo comprensiva di tutto, cioè multifunzionale in senso stretto, non è ritenuta adeguata. In particolare si vedono i limiti del coordinamento nella politica sociale e dell'integrazione. Esse non possono essere trattate sul piano sovraregionale perché possono sorgere opposizioni da parte dei Comuni che si sentono lesi nella loro autonomia o perché temono dei doppiopioni. Le tensioni tra multifunzionalità e perimetro fisso e monofunzionalità e perimetro variabile sono stati verosimilmente risolti a livello organizzativo: sul modello della conferenza bernese, per la collaborazione sovraregionale vengono proposte delle organizzazioni mantello multifunzionali, dentro le quali delle sotto-

conferenze, che si occupano di aspetti tecnici, possono avere anche un perimetro variabile. È il caso ad esempio della regione della capitale dove la struttura associativa con perimetro fisso è combinata con un approccio orientato al progetto: i membri devono collaborare solo a quei progetti per i quali hanno un interesse diretto.

Le esperienze raccolte con i progetti modello indicano che la scelta a sapere se la collaborazione sovraregionale debba comprendere diversi aspetti politici oppure no, è fortemente influenzata dalla Confederazione. Attraverso le organizzazioni spesso monotematiche della politica federale è difficile dare degli stimoli per una collaborazione multifunzionale. Nel caso dei progetti modello, per promuovere la creazione di organizzazioni multifunzionali, l'ARE cerca di non dare nessuna direttiva di politica settoriale. Il fatto che i temi insediamento e trasporti siano spesso in primo piano è comunque da ricondurre alla particolare attenzione che la Confederazione dà alla politica degli agglomerati (in particolare nei programmi d'agglomerato), alla quale anche gli attori dei progetti modelli si rifanno in modo più o meno esplicito. Non solo presso la Confederazione, anche nei Cantoni le competenze decisionali sono spesso monotematiche. I rappresentanti che al momento siedono negli enti di collaborazione influiscono sull'importanza che un determinato tema riceve nella struttura sovraregionale. Colpisce ad esempio che la collaborazione si concentri sulla politica dei trasporti, malgrado la collaborazione intercomunale e intercantonale abbia tutti gli interessi ad occuparsi in altri termini della questione.

**Riassumendo si può affermare che le esperienze fatte con i progetti modello mettono l'accento sui vantaggi delle strutture organizzative multifunzionali. Viene sostenuta la tesi della pura funzionalità quando si ritengono irrealistiche delle strutture che comprendono tutti gli aspetti politici e quando non è auspicabile un perimetro fisso. I progetti modello rispecchiano così la preferenza sostenuta nel nuovo Progetto territoriale Svizzera per collaborazioni tra enti locali orientate a progetti specifici e quindi alla tendenza ad una forma di collaborazione libera e non comprensiva di tutti i temi.**

4.3 | GERARCHIA E OBBLIGO VERSUS AUTOREGOLAZIONE E VOLONTARIETÀ

4.3.1 | TEORIA/TESI

Alla domanda su come debba essere indirizzata la collaborazione nello spazio sovraregionale, ci sono dal profilo teorico di nuovo due posizioni molto diverse. Da una parte una collaborazione strutturata in modo gerarchico (definita da Benz (1998) «enge Kopplung» «legame stretto») assicura che le decisioni prese ad un livello superiore siano vincolanti per i livelli inferiori. Si deve perciò trattare di una struttura organizzativa istituzionalizzata. Questa posizione che fa riferimento all'approccio della Metropolitan Reform si basa sull'ipotesi che il controllo democratico è possibile solo in strutture organizzative formali. Invece, secondo la visione del New Regionalism, la migliore soluzione per una collaborazione di successo nei sistemi a più livelli è una struttura organizzativa non gerarchica («senza collegamento» «lose Kopplung» (Benz 1998)). Proprio per le forme di collaborazione interregionali è da questo punto di vista molto più promettente una collaborazione volontaria intergovernativa, dove anche le parti comunali mantengono la loro forza di negoziazione. In una piattaforma collettiva di attori privati e istituzionali indipendenti i contatti informali portano alla creazione di partenariati regionali e di nuove forme di governo senza particolari riforme istituzionali. Da questo punto di vista è proprio questa piattaforma collettiva a permettere un processo decisionale comune (Kübler und Schwab 2007). Il controllo democratico diretto viene invece considerato come meno importante.

In una struttura gerarchica i livelli inferiori possono essere obbligati a collaborare. Nelle strutture che si basano sull'autoregolazione e la volontarietà un atteggiamento positivo dei Comuni e della popolazione verso la collaborazione sovraregionale è un'esigenza importante. Le tesi discusse sollevano i seguenti aspetti (Tabella 4).

4.3.2 | INSEGNAMENTI TRATTI DAI PROGETTI MODELLO

La valutazione dei partecipanti ai progetti modello è chiaramente a favore del coordinamento regionale basato sull'autoregolazione e la volontarietà. Nella maggior parte dei progetti modello è però emerso che non tutti i Comuni hanno la stessa comprensione verso la necessità di una collaborazione estesa e che spesso è difficile per i Comuni stabilire le relazioni e comprendere i rapporti interregionali di ordine superiore. Le esperienze fatte con il RVAJ mostrano chiaramente che le cooperazioni che vanno oltre i confini sono di per sé poste davanti a grandi sfide: se i Comuni non sono in grado di sviluppare un'ottica regionale e non possono essere obbligati a collaborare, gli sforzi di collaborazione in tutta la regione vengono messi in pericolo.

I progetti modello rappresentati nella tavola rotonda non presentavano strutture di collaborazione gerarchiche. In alcuni progetti modello è possibile rilevare decisioni prese a maggioranza (Conferenza metropolitana, regione della ca-

Tabella 4  
Tesi gerarchia e obbligo versus autoregolazione e volontarietà

| Tesi: gerarchia / obbligo                                                                                                                                                                                                                                                       | Tesi contrapposta: autoregolazione / volontarietà                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| a) La collaborazione nella grandi regioni ha successo quando l'organizzazione è gerarchica. Cioè quando a livello regionale esiste una struttura organizzativa istituzionalizzata che può emanare decisioni vincolanti per i livelli inferiori (Comuni, eventualmente Cantoni). | a) La collaborazione nelle grandi regioni ha successo solo quando è volontaria, informale e flessibile, e quando Cantoni, Comuni e attori privati compaiono come promotori e sostenitori con uguali diritti. In questo modo gli attori comunali e cantonali conservano la loro capacità di negoziare, possono affermarsi nuove idee e, grazie alle trattative, le scelte politiche possono essere attuate con successo su scala locale. La leadership politica può facilitare il coordinamento. |
| b) Il controllo democratico può essere assicurato solo in strutture organizzative formali.                                                                                                                                                                                      | b) Una piattaforma partenariale di attori indipendenti rende possibile il processo di ricerca comune del consenso e assicura una vasta partecipazione.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| c) I Comuni sono incapaci di sviluppare una visione regionale. Per questo i Cantoni devono assumere la direzione. I Comuni devono poter essere obbligati a collaborare.                                                                                                         | c) Un atteggiamento positivo dei Comuni e della popolazione verso le organizzazioni di collaborazione sovraregionale è il presupposto per il successo della collaborazione sul piano sovraregionale.                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

pitale e AareLand). Le strutture interregionali non hanno comunque nessun potere decisionale verso i livelli inferiori. È di competenza dei diversi enti locali autonomi sapere se le decisioni prese a maggioranza debbano essere implementate. Le decisioni prese a maggioranza sono valutate come un ostacolo soprattutto quando sono prese all'inizio del processo di cooperazione. Le esperienze fatte con i progetti modello indicano che l'autoregolazione e la volontarietà favoriscono la collaborazione. Le strutture vincolanti vengono per lo più percepite come pesanti, il coordinamento flessibile e volontario rappresenta invece una grande forza innovativa. Sostanzialmente ci si augura però che le strutture di cooperazione esistenti siano più vincolanti. In questo senso è interessante l'esempio dell'AareLand, dove una consultazione aveva indicato che le autorità comunali non desideravano che nell'organizzazione sovraregionale AareLand tutti i singoli Comuni potessero partecipare direttamente, cioè che fossero membri dell'associazione. Fu infatti privilegiata la soluzione attuale in cui le tre regioni, e non i Comuni, sono rappresentate nell'organizzazione.

Come è risultato chiaramente dalla discussione in merito ai progetti modello, se si ritiene necessaria una direzione gerarchica allora la Confederazione dovrebbe dare degli incentivi finanziari e assieme ai Cantoni stabilire condizioni più chiare. Se sia possibile istituire l'obbligo di collaborare in un contesto sovraregionale resta comunque incerto. Ancora una volta è necessario imporre una differenziazione: nel contesto sovraregionale è molto difficile creare l'obbligo procedurale a causa della grande autonomia di cui godono i Cantoni, tuttavia, le esperienze dei progetti modello, mostrano che sono possibili soluzioni vincolanti in relazione ai provvedimenti, ad esempio in base ad un piano direttore o a un piano di sviluppo elaborati a livello sovraregionale. Il caso di Basilea è in questo senso esemplare: la strategia di sviluppo per l'area metropolitana elaborata coinvolgendo le tre nazioni grazie all'impegno della TAB, è stata integrata nei documenti pianificatori di base quali il Piano direttore e il Programma d'agglomerato di Basilea.

La partecipazione e il controllo democratico si sono finora svolti nelle istituzioni democratiche esistenti. Nelle organizzazioni di cooperazione trovano posto unicamente gli

attori istituzionali. In questo modo coloro che prendono le decisioni nelle organizzazioni di cooperazione sono limitati nel loro campo d'azione e alla fine le strategie elaborate a livello sovraregionale, come il piano direttore, devono comunque essere approvate secondo i «normali» meccanismi democratici. Secondo i progetti modello, la legittimazione democratica non rappresenta alcun problema.

In relazione alla qualità democratica delle forme di collaborazione vi è la questione dell'importanza attribuita dagli elettori degli enti locali all'impegno per la collaborazione sovraregionale e quale ruolo giocano in questo contesto gli organi d'informazione. Le esperienze maturate con i progetti modello indicano che i politici interessati si sentono investiti di un mandato elettorale regionale, mentre è altrettanto chiaro che la popolazione mostra un debole interesse verso queste nuove forme di collaborazione transfrontaliera. A riguardo anche gli organi di informazione hanno un ruolo importante: le organizzazioni di cooperazione sovraregionale hanno bisogno di visibilità che riescono ad ottenere al massimo grazie alla presenza sui media di singole persone. Si nota che i media sono molto orientati verso gli enti locali esistenti e di conseguenza riferiscono solo limitatamente di progetti e strutture regionali.

Secondo la visione del New Regionalism la leadership politica è particolarmente importante in strutture che si basano sulla volontarietà. Le esperienze dei progetti modello hanno mostrato che soprattutto all'inizio, sono necessarie delle figure carismatiche, mentre esiste una dialettica tra personalità dirigenziali e struttura amministrativa.

**In conclusione si può affermare che, secondo le esperienze fatte con i progetti modello prevalgono chiaramente i vantaggi di una struttura di cooperazione non gerarchica e volontaria. Ma rimangono irrisolti i problemi relativi all'insufficiente legittimazione nella popolazione, alla scarsa disponibilità alla cooperazione da parte dei piccoli Comuni e alla mancanza di collaborazione democratica fuori dalle istituzioni democratiche esistenti.**

4.4 | STIMOLI ESTERNI VERSUS AUTOMOTIVAZIONE

4.4.1 | TEORIA/TESI

Secondo la visione della Public Choice i Comuni vengono indotti a lavorare assieme di propria iniziativa se ne conseguono dei vantaggi commerciali ed è quindi possibile risparmiare delle risorse (cfr. il concetto del FOCJ Functional Overlapping Competing Jurisdictions secondo Frey e Eichenberger 2001). Al momento esiste un problema in quanto gli stimoli alla collaborazione sono distorti se è disatteso il principio dell’«equivalenza fiscale» (Olson 1969), secondo il quale la cerchia dei beneficiari di una prestazione statale deve coincidere con quella di coloro che finanziano la prestazione. Grazie ai diversi sistemi di compensazione finanziaria e di ripartizione degli oneri è comunque possibile far fronte a queste distorsioni, ciò che facilita nuovamente la collaborazione su base volontaria. I Cantoni e i Comuni cercano di conseguenza la collaborazione nello spazio sovraregionale anche senza stimoli dall’esterno. Dal punto di vista del New Regionalism, la collaborazione sovraregionale deve invece venire stimolata dagli alti livelli istituzionali, concretamente dalla Confederazione, anche quando esiste una ripartizione degli oneri perfettamente funzionante. Secondo questo approccio, quando la collaborazione si basa solo sulla volontarietà non andrà mai oltre il minimo comun denominatore. Ciò deve però succedere se la regione urbana deve posizionarsi nella concorrenza internazionale. Da queste ipotesi vengono estrapolate e discusse le seguenti tesi – Tabella 5.

4.4.2 | INSEGNAMENTI TRATTI DAI PROGETTI MODELLO

Le esperienze fatte con i progetti modello hanno mostrato che per lo sviluppo di strutture di collaborazione interregionali è più importante l’automotivazione rispetto agli incentivi provenienti dalla Confederazione. L’affermazione secondo la quale è solo grazie all’intervento della Confederazione che è stato possibile dare il via alle cooperazioni interregionali non può essere ritenuta vera. L’AareLand è stato ad esempio fortemente sostenuto dai Cantoni, mentre la partecipazione

della Confederazione ha conferito ulteriore legittimazione. Per quanto riguarda il RVAJ invece gli incentivi della Confederazione sono stati decisivi per la nascita delle forme di collaborazione. Generalmente si può affermare che le esperienze dei progetti modello hanno mostrato che la Confederazione, con questo strumento, ha dato impulsi efficaci alla collaborazione. Eppure il contributo finanziario non è stato per forza determinante, anche se ha chiaramente aumentato la disponibilità alla cooperazione. Ancora più importante è invece apparsa la legittimazione che i progetti di cooperazione sovraregionale hanno ricevuto grazie alla partecipazione da parte della Confederazione. Si è visto che la presenza di rappresentanti della Confederazione nei progetti di cooperazione ha dato un influsso positivo all’intero processo. Questo fatto è risultato molto lampante nel caso dell’istituzione della Conferenza metropolitana di Zurigo. Anche le pubblicazioni della Confederazione e della Conferenza tripartita sugli agglomerati (CTA) hanno assunto, assieme agli aiuti concreti, un ruolo importante nella nascita di forme di governo intercomunali e intercantionali. La pubblicazione della CTA sulla collaborazione negli agglomerati (CTA 2004) ha stimolato ad esempio i Cantoni e i Comuni a rendersi attivi in questo settore. Anche la pubblicazione della bozza del Progetto territoriale Svizzera (ARE 2008), in cui la regione di Berna non era stata sufficientemente considerata, ha accelerato il processo di collaborazione nel quadro della regione della capitale Svizzera.

**In conclusione viene sostenuta la tesi dell’automotivazione. Tuttavia, le esperienze fatte con i progetti modello hanno mostrato che, come teorizzato dalla visione del New Regionalism, gli incentivi provenienti da un livello più alto di governo e progetti lungimiranti possono concorrere ad aumentare la disponibilità alla collaborazione nell’area metropolitana.**

Tabella 5  
Tesi stimoli esterni versus automotivazione

| Tesi: stimoli esterni                                                                                            | Tesi contrapposta: automotivazione                                                                                                                                                                                                |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| La collaborazione nello spazio sovraregionale avviene solo a seguito di incentivi da parte della Confederazione. | Nello spazio sovraregionale i Cantoni e i Comuni lavorano assieme indipendentemente dagli incentivi finanziari dati dalla Confederazione, visto che in ogni caso tutti gli attori si aspettano dei vantaggi dalla collaborazione. |

## 4.5 | SOLIDARIETÀ TRA LE REGIONI E COMPENSAZIONE SOCIALE VERSUS POLITICA DI PROMOZIONE DELLA CONCORRENZA

### 4.5.1 | TEORIA/TESI

Le tesi seguenti riguardano le ripercussioni attese dalle strutture di collaborazione interregionali e chi ne approfitterà. La visione del New Regionalism, in particolare la Rescaling Theorie, postulano che a causa della globalizzazione le città si trovano sottoposte alla concorrenza internazionale tra zone urbane (Brenner 2004). Per riuscire a non soccombere a questa concorrenza è necessario che gli attori statali, parastatali, dell'economia privata e della società civile trovino un'intesa per migliorare la gestione politica delle aree metropolitane. Essendo però tutte le forme di cooperazione al servizio della competitività (Savitch und Vogel 2009), si può supporre che la collaborazione sovraregionale nelle aree metropolitane svizzere porti a tensioni fra le regioni urbane. Soprattutto i piccoli agglomerati potranno essere sfavoriti da questo sviluppo. Da questa visione teorica è possibile ritenere che l'orientamento verso la competitività internazionale avrà un influsso sul contenuto delle politiche concordate a livello sovraregionale. Le nuove forme di governo hanno quale obiettivo la promozione della città e dell'intera area metropolitana quale luogo attrattivo per gli investimenti (Hall und Hubbard 1996). Gli interventi sullo stato sociale vengono recepiti come ostacoli posti alla crescita economica perseguita (Jessop 2002). Dal profilo scientifico si può di conseguenza sostenere che una politica che favorisce la competitività non si può conciliare con le politiche di compensazione sociale. Alla tesi secondo la quale, una collaborazione globale nelle grandi regioni comprenda tutti i settori, quindi anche le politiche di redistribuzione, contrapponiamo l'affermazione piuttosto provocatoria secondo la quale la collaborazione sovraregionale è di per sé una politica neoliberale, visto che va unicamente a favore di una politica regionale orientata alla competitività – Tabella 6.

### 4.5.2 | INSEGNAMENTI TRATTI DAI PROGETTI MODELLO

Già solo le descrizioni dei progetti modello mostrano che in Svizzera la collaborazione nei grandi spazi urbani è in generale fortemente indirizzata verso la competitività internazionale. Questa conclusione è confermata anche dal rapporto della CTA sugli approcci della politica metropolitana svizzera (TAK 2010). Le esperienze fatte con i progetti modello sulla collaborazione nello spazio sovraregionale mostrano che effettivamente vengono percepite delle potenziali tensioni tra grandi, medi e piccoli agglomerati. La creazione della regione della capitale Svizzera è un buon esempio per descrivere la presa di coscienza della concorrenzialità tra i tre grandi agglomerati di Zurigo, Basilea e Ginevra da una parte e gli altri agglomerati dall'altra. Queste tensioni esistevano comunque già prima della nascita delle strutture di cooperazione sovraregionale. Si tratta quindi di capire se queste tensioni vengano piuttosto acutizzate o smorzate dalla collaborazione sovraregionale. Dalle esperienze fatte con i progetti modello si può affermare che grazie alla collaborazione sovraregionale è possibile attenuare le tensioni, è il caso della Conferenza metropolitana di Zurigo con l'aiuto di adesioni associate. D'altra parte, le tensioni tra aree d'intervento a carattere metropolitano e piccoli e medi agglomerati possono aumentare come è stato il caso quando la Confederazione, nel quadro della «politica delle aree metropolitane» attualmente in discussione, ha promosso le quattro aree d'intervento a carattere metropolitano. In generale le esperienze fatte lasciano supporre che la politica degli agglomerati della Confederazione, che dà forza alle organizzazioni nelle aree d'intervento, fa aumentare anche la concorrenza tra le aree d'intervento. La concorrenza tra le aree di intervento urbane si manifesta in modo particolare nel caso del lavoro di lobby fatto a livello nazionale per quanto riguarda la politica dei trasporti.

Tabella 6

**Tesi competitività internazionale versus solidarietà sovraregionale e compensazione sociale**

| Tesi: competitività internazionale                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Tesi contrapposta: solidarietà sovraregionale/compensazione sociale                                                                                                                                                                                                 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>a) Il coordinamento politico nelle aree metropolitane serve alla competitività internazionale e di conseguenza porta a tensioni e conflitti tra grandi aree metropolitane e piccoli agglomerati.</p> <p>b) La collaborazione nelle grandi regioni è unicamente a servizio della politica di promozione della concorrenza e quindi è di per sé una politica neoliberale.</p> | <p>a) La collaboration suprarégionale ne remet pas en cause la solidarité interrégionale.</p> <p>b) La collaborazione globale nelle grandi regioni comprende tutti i settori politici, quindi anche le politiche della compensazione sociale negli agglomerati.</p> |

Anche se, secondo la maggioranza dei progetti modello analizzati è confermata la tesi delle tensioni interregionali, bisogna sottolineare che le tensioni non vengono recepite come drammatiche. Bisogna dare atto al federalismo svizzero di avere un ruolo regolatore tra le diverse regioni della Svizzera. Inoltre, fino ad ora, in determinati settori le aree metropolitane hanno agito nel senso della solidarietà tra le regioni e non hanno ad esempio fatto lobby comune contro gli interessi degli spazi rurali o delle regioni di montagna. La concorrenza tra le aree d'intervento non conduce per forza a dei conflitti. Le situazioni di concorrenza possono condurre ad un rafforzamento interno delle aree d'intervento. Si osserva ad esempio un certo «atteggiamento difensivo» verso le regioni metropolitane nelle due aree d'intervento caratterizzate da città di piccole e medie dimensioni, AareLand e Arco giurassiano. Le disparità tra regioni si trasformano quindi anche in occasioni: il pericolo di restare nell'ombra delle regioni metropolitane può anche dare una spinta agli sforzi di coordinamento.

La valutazione se la collaborazione sovraregionale possa comprendere anche delle politiche di compensazione sociale o se incarna piuttosto una politica neoliberale è contraddittoria. Per alcuni rappresentanti dei progetti modello la politica metropolitana è chiaramente a servizio della promozione della concorrenza e quindi rappresenta un chiaro programma neoliberale. Centrale è creare un vantaggio per la regione urbana e non la compensazione o la redistribuzione. Altri non danno alla politica della concorrenza un fine a se stesso, ma si aspettano anche dalla politica neoliberale degli effetti sociopolitici positivi. Le esperienze fatte con i progetti modello hanno però chiaramente evidenziato che la questione relativa alla compensazione sociale (politica regionale e sociale) nel quadro del coordinamento sovraregionale deve essere nuovamente discussa. Le strutture di collaborazione offrono anche un laboratorio di discussione. Sarebbe ad esempio ipotizzabile

che negli organi in cui avviene la collaborazione vengano abbozzati dei meccanismi di compensazione tra zone in forte crescita e zone strutturalmente deboli che si dichiarano disposte a rinunciare allo sviluppo. Finora non si sono realizzate politiche di redistribuzione sociale e l'esempio della Conferenza metropolitana di Zurigo indica addirittura che i progetti di politica sociale hanno dovuto essere abbandonati.

Anche se il potenziale per lo sviluppo di politiche di compensazione sociale viene valutato negativamente, i partecipanti alla discussione si augurano che la cooperazione sovraregionale copra il maggior numero di settori politici. La discussione ha però anche evidenziato che la mancanza di una legittimazione democratica delle strutture di collaborazione sovraregionale limita tendenzialmente gli sforzi cooperativi a quei campi politici per i quali si tratta piuttosto di suddividere i benefici (ad es. promozione locale) e non in quelli dove si discute della ripartizione dei costi (ad es. politica sociale). L'esistenza di un forte senso di appartenenza alla comunità è una condizione indispensabile che dà legittimità alle misure di redistribuzione (Scharpf 1999). Le esperienze dei progetti modello indicano che il sentimento di appartenenza e identificazione della popolazione con il grande spazio non è mai stato osservato in modo soddisfacente, se mai sia esistito. Dal profilo scientifico questa osservazione fa pensare che la mancanza di democrazia nelle forme di governo conduce al rafforzamento di un'agenda politica votata alla concorrenza.

**En résumé, nous constatons que la collaboration dans l'espace suprarégional se focalise sur les politiques orientées sur la concurrence. Il en résulte une source de tension entre la solidarité interrégionale et la compensation sociale d'une part et l'encouragement de la compétitivité et la promotion économique d'autre part.**

## 4.6 | CONCLUSIONE SULLE TESI

A maggioranza, le esperienze dei progetti modello relative alla collaborazione sovraregionale si rifanno al New Regionalism. Soprattutto per quanto riguarda il sistema di collaborazione su scala sovraregionale, una struttura non gerarchica, volontaria e flessibile promette un coordinamento chiaramente migliore rispetto a strutture gerarchiche. Ciò non è per niente sorprendente se si pensa al forte federalismo svizzero che sta alla base e conferma i pareri degli studi scientifici. Le forme di governo negli agglomerati svizzeri sono il risultato della cooperazione orizzontale e verticale tra le unità istituzionali esistenti, con il coinvolgimento di attori privati (Kübler et al. 2005) e rispecchiano quindi ampiamente i fondamenti del New Regionalism. Le diffe-

renze riscontrate sono comunque molto interessanti: una struttura organizzativa multifunzionale si è rivelata di gran lunga la migliore soluzione per governare gli agglomerati urbani, rispetto ad una struttura monofunzionale. Le contraddizioni che secondo la teoria dovrebbero esistere tra multifunzionalità e perimetro variabile sono state evidentemente risolte nella pratica. Una collaborazione secondo i fondamenti del New Regionalism porta però anche a conflitti tra grandi e piccole aree urbane. Questo dilemma tra solidarietà sovraregionale e politica orientata alla concorrenza appare chiaramente anche dalle esperienze fatte con i progetti modello.

## 5 | BENEFICI DEI PROGETTI MODELLO

Nelle aree d'intervento a carattere metropolitano di Zurigo, Basilea e Berna e negli spazi policentrici dell'Arco giurassiano e dell'Aareland è stato senz'altro possibile, grazie ai progetti modello, incrementare il grado di collaborazione nello spazio intercomunale e intercantonale. Con l'istituzione della Conferenza metropolitana di Zurigo è stata inaugurata una nuova piattaforma di discussione tra Cantoni e Comuni valida in tutta l'area metropolitana di Zurigo. Nell'area metropolitana trinazionale di Basilea è stato possibile insediare gli uffici dell'IBA, quale succursale dell'Agglomerato trinazionale di Basilea (TAB), mentre per l'associazione delle città nel Giura è stato aperto un segretariato permanente. Anche la nascita delle due associazioni nell'AareLand e nella regione della capitale ha dato avvio al processo di creazione di una struttura organizzativa per la collaborazione sovregionale. Nel contempo le esperienze fatte con i progetti modello hanno mostrato che in molti Comuni, soprattutto in quelli piccoli, resta lo scetticismo

verso i possibili benefici di una struttura di cooperazione sovregionale.

La discussione sulla tesi concernente gli stimoli esterni in contrapposizione con l'automotivazione ha già dimostrato che i progetti modello si sono rivelati stimoli efficaci per la collaborazione. Restano ancora aperte le domande seguenti, che verranno meglio discusse nei capitoli 5.1–5.3:

- Quale importanza hanno gli stimoli finanziari e specialistici dei progetti modello e quale importanza va attribuita al «marchio» progetto modello? (capitolo 5.1)
- Le esperienze fatte con questi cinque progetti modello sono trasferibili anche ad altri progetti che concernono la collaborazione sovregionale? (capitolo 5.2)
- Per la politica federale esistono dei benefici derivanti dai progetti modello, in particolare per la politica degli agglomerati e per il Progetto territoriale Svizzera? (capitolo 5.3)

### 5.1 | BENEFICI ALL'INTERNO DELLA REGIONE

Il sostegno finanziario concesso attraverso lo strumento dei progetti modello, che annualmente varia tra i 30'000 CHF e i 50'000 CHF per 1–4 anni, appare modesto, soprattutto se paragonato ad altre misure della politica degli agglomerati (ad es. programmi d'agglomerato). Il concetto stesso di progetto modello presuppone non solo un impegno finanziario della Confederazione, ma anche dei Cantoni, delle città e dei Comuni dell'agglomerato interessati. Se il finanziamento da parte della Confederazione è limitato nel tempo, quello degli altri partecipanti dovrebbe essere invece di lunga durata. Le esperienze fatte con i progetti modello indicano che l'aiuto finanziario della Confederazione non è irrilevante per la promozione delle strutture di collaborazione. La Conferenza metropolitana di Zurigo e la IBA Basel 2020 si sarebbero probabilmente sviluppate anche senza l'aiuto finanziario della Confederazione, l'associazione giurassiana delle città invece non avrebbe potuto creare nessuna struttura organizzativa senza il finanziamento della Confederazione. Il sostegno finanziario è stato importante anche per la regione della capitale come pure per la struttura organizzativa nell'AareLand, anche se in questi casi si è rivelato ancora più determinante la legittimazione che la partecipazione della Con-

federazione ha conferito ai processi. Non da ultimo, il finanziamento da parte della Confederazione ha permesso di veicolare attentamente il processo con la consulenza interna ed esterna. In generale si è visto che, come previsto, le promesse di aiuto finanziario della Confederazione hanno avuto un effetto di richiamo che è servito a liberare altri finanziamenti. Per alcuni progetti modello la proroga di questo strumento, e quindi dell'aiuto finanziario, ha un'importanza centrale per la sopravvivenza e lo sviluppo delle strutture di cooperazione.

La consulenza scientifica fornita nell'ambito dei progetti modello si è rivelata molto importante per il miglioramento della collaborazione. Come già ricordato sopra, si tratta in primo luogo della consulenza tecnica che è stata raccolta nei diversi rapporti elaborati nell'ambito dell'attuazione della politica degli agglomerati della Confederazione (ad es. CTA 2004 e 2006, Schenkel et al. 2005). In diversi progetti modello lo scambio di esperienze tecniche, reso possibile grazie alla partecipazione della Confederazione, ha poi dato buoni risultati. Si è notato che il contributo fornito dai rappresentanti della Confederazione nel processo di definizione delle strutture di cooperazione, sia per quanto

riguarda le aree metropolitane che le associazioni delle città, ha garantito lo scambio di esperienze e permesso anche il confronto con altri progetti modello. I progetti modello hanno quindi approfittato della Confederazione sia nel suo ruolo di consulente esterno sia per i contatti che ne sono derivati. Per lo scambio di informazione tra le organizzazioni che si occupano di collaborazione sovraregionale è stata importante anche la messa in rete delle aree metropolitane, consolidata nell'ambito della CTA.

La funzione del «marchio» progetto modello è valutata in modo diverso dalle rappresentanti e dai rappresentanti dei progetti modello. Se da una parte gli attori dell'area di Zurigo e Basilea non conoscevano questo marchio nell'ambito del processo di creazione delle strutture di collaborazione, per gli altri progetti modello presi in

esame si è invece rilevato molto utile. Il marchio è stato particolarmente importante per l'associazione AareLand e per l'associazione delle città dell'Arco giurassiano. L'impiego del marchio progetto modello ha chiaramente comunicato che gli sforzi erano collocati nell'ambito della politica federale. Con il termine di progetto modello la Confederazione intendeva promuovere gli approcci, gli esempi e le visioni particolarmente innovativi. Questa designazione ha conferito legittimazione ai progetti, al loro interno ma anche verso l'esterno. Grazie al marchio progetto modello, il RVAJ ha potuto sottolineare che l'area d'intervento policentrica dell'Arco giurassiano è riconosciuta come tale anche dalla Confederazione, con il risultato che il progetto ha acquistato molta visibilità. Questo conferma i benefici dei progetti modello in quanto dispensatori di legittimità.

## 5.2 | TRASMISSIBILITÀ

La valutazione dei cinque progetti modello ha mostrato che le esperienze relative al modo di procedere possono essere traslate, in forma generale, in altri spazi urbani. È scaturito però che la trasmissibilità è data soprattutto nel caso di aree d'intervento simili. Da un lato avviene uno scambio tra le organizzazioni di collaborazione attive nelle aree d'intervento a carattere metropolitano: c'è uno scambio diretto di esperienze tra l'Associazione area metropolitana di Zurigo e l'Associazione regione della capitale Svizzera. Così, ad esempio, l'Associazione regione della capitale Svizzera dispone oggi di un cosiddetto comitato operativo, sull'esempio della Conferenza metropolitana, che ha mostrato come è possibile integrare con successo l'amministrazione nella struttura di collaborazione. L'Associazione area metropolitana di Zurigo è con gli enti consorzi comunali o cantonali un modello per l'impostazione svizzera della governance multilivello. Gli scambi per quanto riguarda le strutture organizzative non avvengono solo tra le regioni di Berna e Zurigo, ma anche tra l'area metropolitana del Lemano, l'area metropolitana di Zurigo e la regione della capitale svizzera, e tra l'area metropolitana di Zurigo e la Conferenza metropolitana di Basilea, lanciata nel gennaio del 2012. Grazie ai programmi d'agglomerato, le esperienze dell'area metropolitana trinazionale di Basilea sono state messe in comune con la regione transfron-

taliera di Ginevra. La trasmissibilità delle esperienze nell'area metropolitana trinazionale è data anche a livello internazionale con gli scambi con altri eurodistretti.

Per quanto riguarda la creazione e la costituzione di una struttura organizzativa sono state valutate come trasmissibili anche le esperienze dell'associazione AareLand e dell'associazione delle città dell'arco giurassiano RVAJ. Visto che queste due aree d'intervento, caratterizzate da città di piccole e medie dimensioni mostrano delle similitudini in relazione alla loro struttura piccola e policentrica, è ipotizzabile uno scambio di esperienze tra questi due progetti modello. A differenza delle aree d'intervento a carattere metropolitano, in questo caso sembrerebbe non esistere la possibilità di scambi al di fuori delle manifestazioni legate ai progetti modello. Un maggiore scambio a livello tecnico e politico avrebbe probabilmente permesso di sfruttare le importanti e positive esperienze fatte per lo sviluppo nell'AareLand, in relazione alla motivazione politica e all'accettazione, per lo sviluppo della collaborazione sovraregionale nel RVAJ. Da parte sua il RVAJ offre la possibilità di far conoscere anche in Svizzera il concetto dell'associazione delle città (ampiamente diffusa ad esempio in Germania) come possibile forma di collaborazione in una rete di piccoli e medi Comuni distribuiti attorno a più centri.

Lo scambio in relazione alle strutture organizzative tra aree d'intervento simili si è visibilmente affermato. Sostanzialmente le sfide che porta con sé la cooperazione sovraregionale sono simili. Le esperienze dei progetti modello fanno però pensare che la trasmissibilità in altre aree d'intervento ha dei limiti. Da ultimo si pone la questione su come tradurre in pratica le esperienze. Una possibilità è

data dallo scambio diretto tra i progetti modello, ad esempio nell'ambito di manifestazioni di scambio di esperienze. Un'altra possibilità è data indirettamente (e in appoggio alle argomentazioni di cui sopra) dal coinvolgimento di esperti e rappresentanti della Confederazione che possono trasmettere le esperienze da un progetto modello all'altro.

### 5.3 | BENEFICI PER LA CONFEDERAZIONE

Con l'ausilio dei progetti modello la Confederazione sostiene la collaborazione istituzionalizzata nelle regioni urbane e quindi la creazione di enti di contatto che soddisfano le esigenze delle aree d'intervento del Progetto territoriale Svizzera. Se le aree d'intervento si organizzano da sole (ad es. elaborando delle analisi specialistiche sull'area d'intervento) ne beneficia la politica federale, in particolare la politica degli agglomerati della Confederazione. Questo significa però che la Confederazione deve essere consapevole del ruolo sempre più forte delle parti in causa, nell'ambito della ripartizione dei contributi federali.

L'analisi ha evidenziato che i progetti modello espletano, per quanto riguarda la collaborazione sovraregionale, un beneficio diretto per la Confederazione. Da un lato favoriscono un orientamento pratico: grazie al coinvolgimento nei processi di collaborazione di rappresentanti dell'ARE e della SECO è possibile raccogliere importanti indicazioni sulla gestione nello spazio sovraregionale da utilizzare per la politica degli agglomerati. Questo processo genera delle conoscenze molto importanti per la politica nazionale degli agglomerati. Secondariamente i progetti modello rappresentano un campo di allenamento per quanto riguarda la collaborazione nei sistemi a più livelli. Infatti, i progetti modello non mettono l'accento sull'agire «da sovrani», ma sulla collaborazione in condizioni di parità. Non sono solo i Comuni e i Cantoni a dover risolvere assieme i problemi, anche la Confederazione è chiamata a collaborare in organi informali. Inoltre, i progetti modello possono sensibilizzare altri uffici federali verso i problemi intercomunali o intercantionali che si presentano nelle regioni urbane.

L'implementazione dei progetti modello è strettamente legata al nuovo Progetto territoriale Svizzera e alla discussione riguardante le aree d'intervento. Il Progetto territoriale Svizzera dà degli stimoli per fare in modo che negli spazi urbani non si agisca solamente secondo le strutture federaliste. In questo senso il Progetto territoriale Svizzera ha sicuramente aiutato le aree d'intervento a meglio organizzarsi. Generalmente le esperienze dei progetti modello hanno mostrato che è aumentata la presa di coscienza dei partecipanti verso le aree d'intervento interconnesse dal profilo funzionale. Come già ricordato, la bozza del Progetto territoriale Svizzera ha spinto la regione di Berna a costituirsi come regione della capitale Svizzera. Anche l'AareLand non sarebbe stata inserita nel Progetto territoriale Svizzera come area d'intervento indipendente, senza il grande impegno profuso dalla piattaforma di coordinamento AareLand. Grazie alle strutture di collaborazione avviate con i progetti modello è stato inoltre possibile aumentare la notorietà del concetto di aree d'intervento urbane, ciò che ha tra l'altro contribuito a fare accogliere positivamente il Progetto territoriale Svizzera. Per quanto riguarda la collaborazione sovraregionale, i progetti modello possono contribuire ancora all'ulteriore implementazione del Progetto territoriale Svizzera. Infine, i progetti modello contribuiscono a integrare le aree d'intervento sia nelle discussioni che nella pratica, come previsto dal Progetto territoriale Svizzera.

## 6 | RACCOMANDAZIONI

**Non esiste una soluzione facile su come collaborare a livello sovragregionale. I progetti modello che hanno preso parte a questa valorizzazione riguardano la collaborazione in un vasto spazio metropolitano che si estende oltre i confini cantonali o, come nel caso di Basilea oltre quelli nazionali, oppure la collaborazione tra tanti piccoli agglomerati che si estendono oltre i confini cantonali. Le condizioni quadro per una cooperazione sono quindi particolarmente difficili (cfr. Strecker und Arn 2010). Sia dal profilo teorico che da quello pratico non esiste concordanza nel definire quale tipo di coordinamento regionale sia la soluzione migliore per gli insediamenti. Sulla base delle conoscenze scaturite dalle discussioni delle tesi, le raccomandazioni seguenti indicano quali aspetti vanno tenuti particolarmente in considerazione nello sviluppo della politica degli agglomerati nel settore della Governance e in quali settori sono ancora necessari degli approfondimenti. È molto importante prendere coscienza delle tensioni che possono insorgere a seguito delle collaborazioni interregionali. È altresì importante, per lo sviluppo della politica degli agglomerati, che vengano riconosciute le contraddizioni e che ci si confronti con esse. Le raccomandazioni sono rivolte agli uffici responsabili della politica degli agglomerati della Confederazione, ARE e SECO, e ai promotori dei progetti. Le raccomandazioni non sono destinate esclusivamente ai progetti di collaborazione nello spazio sovragregionale, ma proprio per questi casi risultano essere estremamente rilevanti.**

### ► SOSTENERE L'APPROCCIO PARTENARIALE

Lo spazio insediativo funzionale si è col tempo esteso oltre i confini comunali e cantonali. Lo spazio urbano sovragregionale è sempre più il livello di riferimento per l'azione statale. In questo sistema a più livelli le gerarchie piatte semplificano i contatti tra i diversi attori. Le esperienze fatte con i progetti modello fanno capire che il successo del coordinamento urbanoregionale dipende dal volere dei diversi attori. Un atteggiamento cooperativo da parte degli attori coinvolti è quindi importante per una cooperazione di successo, specialmente nelle regioni urbane che superano i confini cantonali. La Confederazione e i promotori dei progetti devono adoperarsi affinché tutti gli attori dei diversi livelli istituzionali vengano coinvolti in modo partenariale nel processo di cooperazione.

### ► PROMUOVERE LA MULTIFUNZIONALITÀ

Dalla discussione delle esperienze dei progetti modello appare chiaro che una struttura organizzativa che oltre al settore insediamento e traffico tocchi altri ambiti politici, ha degli importanti vantaggi e potrebbe riuscire ad affrontare anche la questione relativa alla compensazione regionale e sociopolitica. La Confederazione, attraverso l'assegnazione della conduzione delle strutture di cooperazione, è corresponsabile per le strutture monotematiche (cfr. le raccomandazioni sulla collaborazione settoriale a livello federale contenute nella valutazione della politica degli agglomerati, CEAT et al. 2010). Se la collaborazione sovragregionale comprende anche altri settori oltre alla politica dei trasporti, allora la Confederazione deve promuoverla in modo mirato. Nello sviluppo futuro della politica degli agglomerati, la Confederazione dovrebbe quindi prestare particolare attenzione ai possibili incentivi a favore di una collaborazione che comprenda tutti gli ambiti della politica. Bisognerebbe ad esempio valutare se la struttura organizzativa multitematica sia da inserire quale criterio esplicito per la promozione dei progetti modello. Al contempo, ai responsabili dei progetti si consiglia di impegnarsi ad estendere la collaborazione ad altri ambiti politici. Questo invito era già stato fatto in diversi ambiti e per molti progetti modello, ma nella maggior parte dei casi senza risultati. Infine, le organizzazioni di collaborazione sovragregionale dovrebbero essere sfruttate anche come luogo di discussione, dove trovare degli strumenti di compensazione regionale e sociopolitica.

### ► PROMUOVERE MAGGIORE IMPEGNO NELLA COLLABORAZIONE

Sebbene le strutture di cooperazione flessibili e volontarie siano ritenute inizialmente sensate in un contesto sovragregionale, a lungo termine sarebbero auspicabili delle strutture di collaborazione vincolanti (vedi anche CTA 2004 e 2006). Le cooperazioni non vincolanti raggiungono ad esempio i loro limiti quando manca una visione sovragregionale. Il tipo di cooperazione (gerarchica, non gerarchica, volontaria) ha anche un influsso sul potenziale della collaborazione che comprende tutti gli ambiti della politica: se, come auspicato dai progetti modello, essa deve estendersi al maggior numero di ambiti politici, è necessario avere anche delle strutture sufficientemente vincolanti. La Confederazione dovrebbe valutare come può dare, assieme ai Cantoni, gli stimoli per la creazione di strutture vincolanti.

L'obbligatorietà non deve per forza essere ricercata nell'ambito della procedura, ma può riguardare anche solo l'aspetto materiale. Prendiamo ad esempio il piano direttore, qui le proposte sono discusse nelle organizzazioni di cooperazione sovraregionale ma vengono da ultimo decise dalle istanze democratiche e solo a questo momento diventano vincolanti. A lunga scadenza, ai promotori dei progetti si chiede di orientarsi ai modelli organizzativi che comprendono l'obbligatorietà alla cooperazione.

#### ► STIMOLARE LA LEADERSHIP CANTONALE

Le esperienze fatte con i progetti modello hanno mostrato che i Cantoni rivestono un ruolo decisivo nella nascita di forme di collaborazione interregionali. Queste esperienze concordano con le raccomandazioni della CTA sulla collaborazione in agglomerati che si estendono su più Cantoni (TAK 2006). Nel caso di strutture intercantionali, è molto promettente per il successo finale il fatto che i Cantoni si assumano una funzione importante nella conduzione; senza però dimenticare di anticipare anche le esigenze dei Comuni. Ciò non significa che i Comuni non debbano essere coinvolti in veste di partner, ma semplicemente che i Cantoni dovrebbero assumersi maggiore responsabilità. I promotori dei progetti trovano nelle strutture organizzative dei progetti modello diversi esempi su come i Cantoni possono essere coinvolti con successo (ad es. Conferenza metropolitana di Zurigo, AareLand). Per lo sviluppo futuro della politica degli agglomerati è necessario chiarire con quali strumenti la Confederazione può contribuire a fare in modo che i Cantoni si facciano carico di questo ruolo, senza per questo compromettere l'approccio partenariale.

#### ► PROMUOVERE LO SCAMBIO DI ESPERIENZE

Lo strumento dei progetti modello è un terreno adatto a promuovere la collaborazione su scala sovraregionale e a dar vita a nuove forme di organizzazione o a dare più forza a quelle già esistenti. Bisognerebbe quindi valutare se lo strumento possa essere utilizzato anche in regioni che non presentano alcuna forma di collaborazione paragonabile. Si è dimostrato molto utile anche lo scambio di esperienze tra progetti modello, di cui approfittano al meglio le aree d'intervento simili. I promotori dei progetti sono in questo senso chiamati ad organizzare lo scambio tra i segretariati e a livello politico, mentre la Confederazione può ulteriormente rafforzare il suo importante ruolo ponte tra i progetti modello. Sono molto importanti gli incontri di scambio di esperienze, sia su temi generali che specifici, ai quali parte-

cipano non solo i rappresentanti dei progetti modello ma anche altre regioni o altri partner. Questi scambi di esperienza dovrebbero continuare anche quando il progetto modello non riceve più il sostegno finanziario da parte della Confederazione. È pensabile che la Confederazione organizzi delle manifestazioni a tema, invitando rappresentanti di progetti modello già conclusi o ancora in corso come pure altri interessati. In questo modo è possibile stimolare il dialogo in merito alla collaborazione negli spazi metropolitani.

#### ► SFRUTTARE IL POTENZIALE D'INFLUENZA

Gli incentivi finanziari aumentano la disponibilità alla collaborazione. Le esperienze dei progetti modello indicano però chiaramente che la Confederazione non deve dare solo incentivi finanziari, altrettanto importante è il suo potenziale d'influenza: la partecipazione della Confederazione può conferire ai progetti di collaborazione nello spazio sovraregionale la necessaria legittimazione. La Confederazione può motivare i diversi attori del sistema a più livelli per nuove forme di collaborazione anche tramite la pubblicazione di rapporti, strategie e progetti. In questo senso è utile anche l'impegno personale nelle sedi dove viene discussa la collaborazione. Per lo sviluppo futuro della politica degli agglomerati, oltre agli incentivi finanziari, è necessario dare valore all'incremento della legittimazione, che i progetti di collaborazione sovraregionale ottengono grazie alla partecipazione della Confederazione e grazie al «marchio» progetto modello. D'altra parte, sarebbe opportuno promuovere una partecipazione più solerte dei rappresentanti della Confederazione in seno ai gruppi di collaborazione, ad esempio con la partecipazione ai processi di sviluppo organizzativo di persone che hanno una funzione dirigenziale nell'amministrazione federale. Particolarmente indicati ad accompagnare queste forme di collaborazione multifunzionali sono l'ARE, come ufficio trasversale, e la SECO, responsabile per le questioni economiche nella politica degli agglomerati.

#### ► PERCEPIRE LE TENSIONI TRA LE REGIONI

Le esperienze dei progetti modello hanno mostrato che le tensioni tra le aree metropolitane e i piccoli agglomerati vengono percepite chiaramente. Al contempo, la collaborazione nei grandi spazi urbani in Svizzera serve a meglio posizionare la regione sul piano internazionale. Per quanto riguarda lo sviluppo futuro della politica degli agglomerati, la Confederazione deve considerare che, soprattutto a

seguito della promozione della collaborazione sovraregionale, potranno presentarsi più spesso delle tensioni tra grandi e piccoli spazi urbani. Vale comunque la pena ricordare che esistono queste contraddizioni anche tra gli obiettivi di base del Progetto territoriale Svizzera (Consiglio federale svizzero et al. 2012), secondo cui è necessario incrementare la competitività delle regioni e al contempo vivere la solidarietà. Per lo sviluppo della politica degli agglomerati è consigliabile quindi valutare negli organi preposti come sia possibile affrontare le potenziali tensioni senza dimenticare le esigenze dei grandi agglomerati urbani.

Anche i responsabili dei progetti devono confrontarsi con le tensioni all'interno e tra le regioni. Si tratta quindi anche di fare capire che le diverse regioni possono approfittare le une dalle altre. Questo vale tra le aree d'intervento a carattere metropolitano e le aree d'intervento caratterizzate da città di piccole e medie dimensioni come pure tra i centri urbani e lo spazio rurale. Ciò sarà possibile quando, in un senso più ampio, anche le regioni rurali si sentiranno parte di una metro-poli (ad es. i Cantoni Grigioni e Glarona con il loro statuto di osservatori permanenti della Conferenza metropolitana di Zurigo).

## 7 | ALLEGATI

### 7.1 | PARTECIPANTI ALLA TAVOLA ROTONDA DEL 2 NOVEMBRE 2011

| Nome                        | Funzione                                                                                                                                                  | Progetto modello / Ist.                |
|-----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|
| <b>Marcel Guignard</b>      | Presidente del centro ZDA, Sindaco di Aarau,<br>Presidente dell'Unione delle città                                                                        | Centro per la<br>democrazia Aarau ZDA  |
| <b>Rainer Frösch</b>        | Segretariato centrale AareLand, Direttore di zofingenregio<br>Regionalplanung Regionalverband (associazione regionale<br>per la pianificazione regionale) | AareLand                               |
| <b>Ernst Zingg</b>          | Sindaco di Olten                                                                                                                                          | AareLand                               |
| <b>Paul Pfister</b>         | Pianificatore cantonale AG                                                                                                                                | AareLand /<br>Conferenza metropolitana |
| <b>Georg Tobler</b>         | Direttore della Regione della capitale Svizzera<br>dal settembre 2011                                                                                     | Regione della capitale                 |
| <b>Kurt Fluri</b>           | Sindaco di Soletta e Consigliere nazionale,<br>Copresidente della Regione della capitale Svizzera                                                         | Regione della capitale                 |
| <b>André Nietlisbach</b>    | Segretario generale della Direzione dell'economia pubblica<br>del Canton Berna                                                                            | Regione della capitale                 |
| <b>Klaus Eberhardt</b>      | Sindaco di Weil am Rhein,<br>Membro della commissione direttiva politica IBA                                                                              | IBA Basel 2020                         |
| <b>Bettina Kleine-Finke</b> | Capo di progetto IBA,<br>Ufficio della pianificazione di Basilea Città                                                                                    | IBA Basel 2020                         |
| <b>Walter Schenkel</b>      | synergo, Direttore dell'Associazione area metropolitana<br>di Zurigo                                                                                      | Conferenza metropolitana               |
| <b>Brigit Wehrli</b>        | Direttrice dello Sviluppo urbano di Zurigo                                                                                                                | Conferenza metropolitana               |
| <b>Anne-Claude Cosandey</b> | Capo di progetto energia del RVAJ                                                                                                                         | RVAJ                                   |
| <b>Yannick Rappan</b>       | Collaboratore scientifico al RVAJ                                                                                                                         | RVAJ                                   |
| <b>Hans Stöckli</b>         | Consigliere agli Stati, Responsabile del progetto turismo<br>al RVAJ                                                                                      | RVAJ                                   |
| <b>Muriel Odiet</b>         | Office fédéral du développement territorial ARE                                                                                                           | ARE                                    |
| <b>Jude Schindelholz</b>    | Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE                                                                                                          | ARE                                    |
| <b>Florian Schuppli</b>     | Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE                                                                                                          | ARE                                    |
| <b>Sabine Kollbrunner</b>   | Segreteria di Stato dell'economia SECO                                                                                                                    | SECO                                   |
| <b>Daniel Kübler</b>        | Istituto di scienze politiche Università di Zurigo, ZDA                                                                                                   | IPZ                                    |
| <b>Céline Widmer</b>        | Istituto di scienze politiche, collaboratrice scientifica                                                                                                 | IPZ                                    |

### 7.2 | PERSONE INTERVISTATE TELEFONICAMENTE

| Nome                   | Data       | Funzione                                                                                                                 | Progetto modello / Ist.     |
|------------------------|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|
| <b>Walter Schenkel</b> | 21.11.2012 | synergo, Direttore dell'Associazione<br>area metropolitana di Zurigo                                                     | Conferenza<br>metropolitana |
| <b>Yannick Rappan</b>  | 22.11.2012 | Collaboratore scientifico al RVAJ                                                                                        | RVAJ                        |
| <b>Rainer Frösch</b>   | 22.11.2012 | Segretaria AareLand, Capo della<br>Regionalplanung Regionalverband zofingenregio                                         | AareLand                    |
| <b>Georg Tobler</b>    | 20.11.2012 | Direttore della Regione della capitale Svizzera<br>dal 2011                                                              | Regione della capitale      |
| <b>Susanne Fischer</b> | 21.11.2012 | Capo servizio Sviluppo territoriale, Ufficio delle<br>costruzioni e della pianificazione del Cantone<br>di Basilea Città | IBA Basel 2020              |
| <b>Muriel Odiet</b>    | 12.12.2012 | Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE                                                                         | ARE                         |

## 8 | ALTRE INFORMAZIONI

### 8.1 | BIBLIOGRAFIA

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

**ARE Ufficio federale dello sviluppo territoriale (Ed.) (2013):** Progetti modello sviluppo sostenibile del territorio: Sistemi di compensazione vantaggi-oneri. Berna.

**ARE Office fédéral du développement territorial (2010):** Politique des agglomérations de la Confédération: projets-modèles pour l'amélioration de la collaboration dans les agglomérations. Bilan 2002–2007. Berne. (Disponibile in tedesco e francese.)

**ARE Office fédéral du développement territorial (2008):** Projet de territoire Suisse. Pour une Suisse dynamique et solidaire. Version provisoire du 24 juin 2008. Berne.

**Benz, Arthur (1998):** «Politikverflechtung ohne Politikverflechtungsfall. Koordination und Strukturpolitik im europäischen Mehrebenensystem», Politische Vierteljahresschrift 39: 558–589.

**Brenner, Neil (2004):** New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood. Oxford: Oxford University Press.

**CEAT, Ernst Balser+Partner et INFRAS (2010):** Evaluation de la politique des agglomérations de la Confédération 2002–2009. Rapport final du 30 juillet 2010. Berne.

**Consiglio federale svizzero, Conferenza dei Governi cantonali (CdC), Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente (DCPA), Unione delle città svizzere (UCS), Associazione dei Comuni Svizzeri (ACS) (2011):** Progetto territoriale Svizzera. Bozza per la consultazione tripartita, Berna.

**Consiglio federale svizzero, Conferenza dei Governi cantonali (CdC), Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente (DCPA), Unione delle città svizzere (UCS), Associazione dei Comuni Svizzeri (ACS) (2012):** Progetto territoriale Svizzera. Versione rielaborata, Berna.

**CTA Conférence tripartite sur les agglomérations (Ed.) (2004):** Collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations. Berne. (Disponibile in tedesco e francese.)

**CTA Conférence tripartite sur les agglomérations (Ed.) (2006):** Renforcement de la collaboration dans les agglomérations transcantonales. Berne. (Disponibile in tedesco e francese.)

**CTA Conférence tripartite sur les agglomérations (Ed.) (2010):** Renforcement de la compétitivité internationale de la Suisse. Pistes pour une politique métropolitaine suisse. Rapport et recommandations de la CTA du 25 juin 2010. Berne. (Disponibile in tedesco e francese.)

**Frey, Bruno S. et Reiner Eichenberger (2001):** «Metropolitan governance for the future: functional overlapping competing jurisdictions (FOCI)», Swiss political science review 7(3): 124–130.

**Hall, Tim et Phil Hubbard, (1996):** «The Entrepreneurial City: New Urban Politics, New Urban Geographies?», Progress in Human Geography 20(2): 153–174.

**Heinelt, Hubert et Daniel Kübler (Eds.) (2005):** Metropolitan governance: capacity, democracy and the dynamics of place. London: Routledge.

**Hoffmann-Martinot, Vincent et Jeffrey Sellers (2005):** «Conclusion: the metropolitanization of politics», in: V. Hoffmann-Martinot and J. Sellers (Eds.): Metropolitanization and political change. Opladen: Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 425–443.

---

**Jessop, Bob (2002):** «Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective», *Antipode* 34(3): 452–472.

---

**Keating, Michael (1995):** «Size, efficiency and democracy: consolidation, fragmentation and public choice», in: D. Judge, et al. (Eds.): Theories of urban politics. London: Sage, pp. 117–134.

---

**Kübler, Daniel (2003):** «'Metropolitan governance' oder: die unendliche Geschichte der Institutionenbildung in Stadtregionen», *Informationen zur Raumentwicklung* 9(8): 535–541.

---

**Kübler, Daniel et Brigitte Schwab (2007):** «New regionalism in five Swiss metropolitan areas: An assessment of inclusiveness, deliberation and democratic accountability», *European Journal of Political Research* 46(4): 473–502.

---

**Kübler, Daniel et Larissa Plüss (2007):** Der Weg zu einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik. Berne: Conférence tripartite sur les agglomérations.

---

**Kübler, Daniel et Céline Widmer (2012):** Valorisierung Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung. Vertiefungsthema «Zusammenarbeit auf grossregionaler Ebene». Zurich: IPZ.

---

**Kübler, Daniel, Sager, Fritz et Brigitte Schwab (2005):** «Governing without government: metropolitan governance in Switzerland», in H. Heinelt et D. Kübler (Eds.): Metropolitan governance: capacity, democracy and the dynamics of place. London: Routledge, pp. 169–187.

---

**Olson, Mancur (1969):** «The principle of 'fiscal equivalence': the division of responsibilities among different levels of government», *The American economic review* 59: 479–487.

---

**Savitch, Hank et Ronald K. Vogel (2009):** «Regionalism and urban politics», in: J.S. Davies und D.L. Imbroscio (Eds.): Theories of urban politics. London: Sage, pp. 106–124.

---

**Scharpf, Fritz W. (1999):** Governing in Europe: Effective and democratic? Oxford: Oxford University Press.

---

**Schenkel, Walter, Wehrli, Daniel, Kübler, Daniel et Urs Scheuss (2005):** Strukturen für eine bessere Zusammenarbeit im Wirtschaftsraum Zürich. Grundlagenbericht. Zürich: Gemeindeamt des Kantons Zürich.

---

**Schneider, Anne L. et Helen Ingram (1997):** Policy design for democracy. Lawrence, Kan.: University Press of Kansas.

---

**Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) (1999):** Rapport sur les centres urbains. Berne.

---

**Strecker, Mirjam et Daniel Arn (2010):** Synthèse de l'échange d'expériences sur les projets-modèles Développement de la culture de collaboration dans les agglomérations: réflexions sur les expériences des projets-modèles. 26 janvier 2010. Berne: ARE.

---

**Tiebout, Charles M. (1956):** «A pure theory of local expenditures», *Journal of Political Economy* 44: 416–424.

---

## 8.2 | LINKS

ARE UFFICIO FEDERALE DELLO SVILUPPO TERRITORIALE, PROGETTI MODELLO SVILUPPO SOSTENIBILE DEL TERRITORIO  
[www.progettimodello.ch](http://www.progettimodello.ch)

CINQUE PROGETTI MODELLO INERENTI LA COLLABORAZIONE A LIVELLO SOVRAREGIONALE

**Conferenza metropolitana di Zurigo:** <http://www.metropolitanraum-zuerich.ch>

**IBA Basel 2020 – Fase di sviluppo:** <http://www.iba-basel.net>

**Regione della capitale Svizzera :** <http://www.hauptstadtregion.ch>

**RVAJ – Rete delle città dell’arco giurassiano:** <http://www.arcjurassien.ch/mandat-du-reseau-des-villes-de-larc-jurassien>

**Struttura organizzativa nell’AareLand:** <http://www.aareland.ch>

