

Valutazione della politica degli agglomerati 2016+, della politica per le aree rurali e le regioni montane e dello sviluppo territoriale coerente

Sintesi

1° dicembre 2022 | Zusammenfassung_final_221201.docx

Obiettivi e metodo

La Confederazione ambisce a uno sviluppo territoriale coerente in Svizzera, incentrato su cinque idee guida: coordinare le politiche con incidenza territoriale, sfruttare le sinergie e ridurre i conflitti, interconnettere i centri e le periferie, pianificare in spazi funzionali e promuovere i punti di forza regionali. La base è costituita dal Progetto territoriale Svizzera (2012).

In questo contesto, nel 2015 il Consiglio federale ha adottato due politiche trasversali: la politica degli agglomerati 2016+ (AggloPol) e la politica per le aree rurali e le regioni montane (P-LRB). Lo «sviluppo territoriale coerente» (KoRE) riunisce sotto lo stesso tetto gli obiettivi comuni di entrambe le politiche.

La presente valutazione globale esamina la AggloPol, la P-LRB e lo sviluppo territoriale coerente nel suo insieme. Al centro della valutazione vi sono la concezione, la governance, l'attuazione e l'effetto delle politiche nonché le relative misure nel periodo 2016-2023. Oltre alla presentazione e all'analisi dei risultati e degli effetti, la valutazione formula raccomandazioni per l'ulteriore sviluppo della AggloPol e della P-LRB a partire dal 2024. In questo contesto la principale domanda di fondo è: la AggloPol e la P-LRB, con le loro misure e strutture di governance, sono riuscite a raggiungere gli effetti auspicati e a fornire un contributo allo sviluppo territoriale coerente? La valutazione è stata effettuata su incarico dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) e della Segreteria di Stato dell'economia (SECO) tra giugno 2021 e dicembre 2022 dal gruppo di lavoro INFRAS, BHP Raumplan e Archam.

Il gruppo di lavoro incaricato ha adottato una combinazione di metodi qualitativi e quantitativi per la valutazione. Oltre ad analizzare i documenti, ha effettuato 45 interviste esplorative e approfondite con gli esperti nonché interviste con interlocutori del gruppo target, analizzato casi regionali e condotto un'inchiesta online presso complessivamente 159 attori dello sviluppo territoriale.

Risultati

Le rilevazioni effettuate nel quadro della presente valutazione hanno messo in evidenza che l'obiettivo globale di uno «sviluppo territoriale coerente» è ampiamente sostenuto e considerato importante dai vari attori a tutti i livelli. Questi ultimi sottolineano comunque un certo potenziale di ottimizzazione nella concezione e nell'attuazione della AggloPol e della P-LRB.

Concezione

L'obiettivo di uno sviluppo territoriale coerente è praticamente indiscusso e reputato importante. La concezione e la struttura delle politiche trasversali riunite sotto il tetto comune dello sviluppo territoriale coerente vengono tuttavia spesso percepite come molto complesse. La differenziazione territoriale tra AggloPol e P-LRB è considerata adeguata, visto che le varie tipologie di spazio presentano sfide diverse (cfr. tabella).

Classificazione concettuale delle future sfide prioritarie nell'ottica degli attori che hanno partecipato all'inchiesta online

Sfide comuni	Sfide specifiche negli spazi urbani	Sfide specifiche nelle aree rurali e regioni montane
▪ Adeguamento ai cambiamenti climatici ▪ Mobilità/trasporti ▪ Approvvigionamento energetico/svolta energetica ▪ Biodiversità e qualità del paesaggio ▪ Collaborazione nell'ambito dello sviluppo territoriale	▪ Protezione del clima ▪ Sviluppo centripeto ▪ Mobilità multimodale interconnessa ▪ Coesione sociale/solidarietà nei quartieri ▪ Quartieri che promuovono percorsi brevi	▪ Attività economiche/competitività ▪ Sviluppo demografico ▪ Attrattiva del luogo di residenza ▪ Servizio universale ▪ Sviluppo dei posti di lavoro ▪ Digitalizzazione generale

Tabella INFRAS. Fonte: inchiesta online condotta dal 22 febbraio al 15 marzo 2022; n. = 159.

Dalla politica dei trasporti alla politica ambientale, energetica, agricola nonché abitativa e sociale: sono numerose le politiche settoriali che influenzano lo sviluppo territoriale. Dai rilevamenti effettuati risulta che, nell'ottica di uno sviluppo territoriale coerente, tali politiche sono ancora troppo poco coordinate e armonizzate tra loro. Inoltre, non si sfruttano ancora appieno le possibili sinergie tra AggloPol, P-LRB e politiche settoriali.

AggloPol

In linea di massima gli obiettivi e le tematiche trattate nell'ambito della AggloPol sono considerati adeguati. Oltre al tema «insediamenti e trasporti», in futuro sarà necessario ponderare maggiormente anche i temi «urbanistica sostenibile» e «sviluppo degli spazi liberi». Inoltre, negli ultimi

anni sono emersi anche altri temi che interessano in particolare la protezione del clima, l'adeguamento ai cambiamenti climatici, il paesaggio, la biodiversità, l'approvvigionamento energetico e la mescolanza sociale sul territorio.

I programmi d'agglomerato «insediamenti e trasporti» (PA T&I) sono i più conosciuti della politica degli agglomerati e spesso vengono equiparati ad essa. Sono considerati come modelli di successo, ma in parte criticati poiché eccessivamente incentrati sullo sviluppo delle infrastrutture.

P-LRB

La P-LRB è molto meno conosciuta della AggloPol. Gli obiettivi e le relative misure non sono molto chiari a tanti attori, soprattutto se paragonati a quelli della AggloPol. Spesso la P-LRB viene equiparata alla Nuova politica regionale (NPR), sebbene in senso stretto quest'ultima non rientri nelle misure della P-LRB, ma rappresenti solo una (importante) politica settoriale con incidenza territoriale.

Secondo gli attori in generale gli obiettivi e i temi ivi definiti sono ancora di attualità. In futuro, tuttavia, bisognerà prestare maggiore attenzione anche ad altri temi quali: adeguamento ai cambiamenti climatici, sviluppo demografico, qualità del luogo di residenza, servizio universale, digitalizzazione, accessibilità sostenibile, approvvigionamento energetico e agricoltura.

Governance

La collaborazione diretta tra gli Uffici federali competenti ARE e SECO nell'attuazione della AggloPol e P-LRB è considerata in linea di massima proficua. La Conferenza sull'assetto del territorio (CAT) e la conseguente Rete nazionale sviluppo territoriale coerente città-campagna (Rete KoRE) rappresentano i canali principali per gli scambi con gli altri Uffici federali. Nella Rete KoRE non sono ad ogni modo rappresentati tutti gli Uffici federali con incidenza territoriale che tuttavia dovrebbero esserlo visti i dossier che trattano. Nello specifico non sono rappresentati i due Uffici federali infrastrutturali UFT/USTRA e l'UFE.

Attuazione ed effetti sui gruppi target

Nel periodo 2016-2019 la maggior parte delle misure previste nel quadro della AggloPol e della P-LRB sono state portate a termine come previsto. Nell'attuale periodo di legislatura 2020-2023 gran parte delle misure si trovano in fase di attuazione. Secondo la valutazione riscuotono grande successo e si rivelano particolarmente efficaci soprattutto i progetti modello e i programmi d'agglomerato «insediamenti e trasporti». I progetti modello rappresentano misure snelle, semplici e con un accesso generalizzato rispetto ad altri provvedimenti. I PA T&I hanno consentito di promuovere in modo sostanziale la collaborazione interdisciplinare e transregionale negli agglomerati, il coordinamento tra lo sviluppo dei trasporti e quello degli insedia-

menti e hanno contribuito ad attuare uno sviluppo territoriale coerente. Gli effetti della P-LRB sulle aree rurali e regioni montane sono meno tangibili, poiché gli strumenti risultano meno sviluppati e il relativo impatto è difficile da isolare dagli effetti scaturiti dalla NPR.

Negli ultimi anni AggloPol, P-LRB e KoRE hanno contribuito in modo notevole a sensibilizzare l'opinione pubblica sulla necessità di promuovere uno sviluppo territoriale coerente e di raggiungere un migliore coordinamento nonché una maggiore armonizzazione. Nell'ambito del coordinamento e dell'armonizzazione tra le politiche settoriali con incidenza territoriale sussiste tuttavia ancora un notevole potenziale di miglioramento.

Raccomandazioni

Per favorire l'ulteriore sviluppo di KoRE, AggloPol e P-LRB sono state formulate le seguenti **12 raccomandazioni principali**, illustrate nel grafico qui di seguito.

Figura1: schema delle raccomandazioni per un futuro piano globale

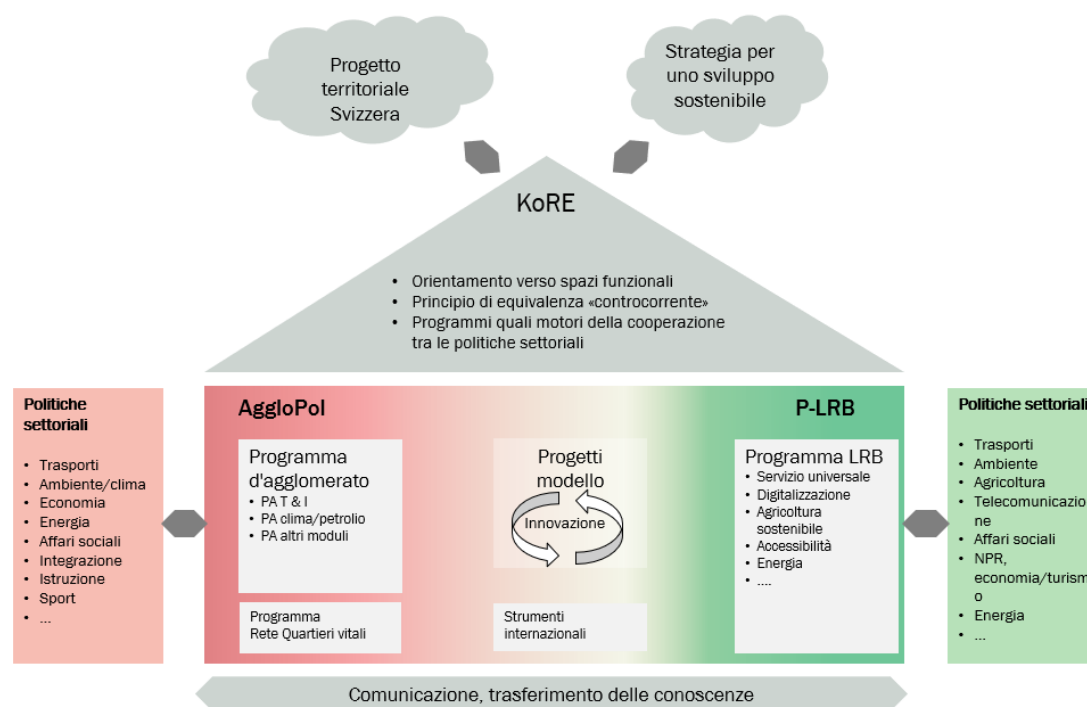


Grafico INFRAS-BHP Raumplan-Archam.

Piano globale KoRE

R1. Rafforzare lo sviluppo territoriale coerente per riunire a livello concettuale sotto lo stesso tetto la AggloPol e la P-LRB.

Lo sviluppo territoriale coerente (KoRE) dovrà essere sviluppato e rafforzato ulteriormente per riunire a livello concettuale sotto lo stesso tetto la AggloPol e la P-LRB. Sotto il profilo concettuale, sarà necessario riferirsi in modo più chiaro al Progetto territoriale Svizzera e alla Strategia per uno sviluppo sostenibile, pianificare le misure in spazi funzionali e creare opportunità per rilevare maggiormente le esigenze e i temi «dal basso» («principio di equivalenza controcorrente»).

R2. Rafforzare il contributo delle politiche settoriali per uno sviluppo territoriale coerente

La Confederazione dovrà fare in modo che tutti gli Uffici federali con incidenza territoriale partecipino in modo attivo ai processi di coordinamento. ARE e SECO dovranno definire insieme agli altri Uffici federali i dossier con incidenza territoriale che dovranno essere armonizzati per tempo, al fine di favorire uno sviluppo territoriale coerente. Sono interessati in particolare i dossier nei settori trasporti, ambiente, clima, agricoltura, energia, economia, alloggi, servizi postali e telecomunicazioni.

R3. Ampliare il raggio d'azione dei progetti modello «sviluppo sostenibile del territorio» e sfruttarli quale motore dell'innovazione del KoRE.

I progetti modello si sono rivelati efficaci, dovrebbero pertanto essere sviluppati ulteriormente per testare temi selezionati, approcci innovativi negli spazi funzionali e applicare in modo sistematico i relativi risultati ad altri spazi nonché per sviluppare nuovi contenuti per i programmi della AggloPol e P-LRB.

AggloPol

R4. Mantenere i programmi d'agglomerato «insediamenti e trasporti» senza modifiche a livello di temi, ma inserire ulteriori importanti argomenti in programmi separati.

I programmi d'agglomerato «insediamenti e trasporti» (PA T&I) sono considerati l'elemento trainante e il modello di successo dello sviluppo territoriale coerente negli agglomerati. Raccomandiamo pertanto di mantenere i PA T&I senza procedere a modifiche sostanziali. Ulteriori temi importanti dovranno tuttavia essere trattati nell'ambito di programmi d'agglomerato separati con finanziamento autonomo (v. sotto) e una visione futura comune e globale.

R5. Creare, oltre ai PA T&I, un programma d'agglomerato separato ma coordinato a livello tematico «clima e infrastruttura ecologica» finanziato in modo autonomo.

Quale politica a carattere interdisciplinare, in futuro la AggloPol dovrebbe tenere maggiormente conto delle nuove sfide nell'ambito dei trasporti e degli insediamenti e adottare una visuale più ampia. In questo contesto l'adeguamento ai cambiamenti climatici, l'infrastruttura ecologica e lo sviluppo degli spazi liberi rappresentano le principali sfide sia per le città che per gli agglomerati. La politica degli agglomerati dovrà occuparsi di questi temi e creare, insieme ad altri Uffici federali interessati, un programma d'agglomerato separato con finanziamento autonomo «clima e infrastruttura ecologica».

R6. Esaminare l'opzione di istituire ulteriori programmi d'agglomerato tematici

I programmi d'agglomerato, oltre a quello incentrato sul tema «clima e infrastruttura ecologica», dovranno essere aperti alle sfide e ai temi del futuro. La Confederazione dovrà esaminare come integrare la politica degli agglomerati con ulteriori programmi tematici, riferiti in particolare alle questioni della coesione sociale, dello sviluppo di spazi sociali, della collaborazione nei quartieri, della protezione del clima e dello sviluppo centripeto.

R7. Rafforzare la Rete Quartieri Vitali e trasformarla in un programma.

La Rete Quartieri Vitali, puntando sulla dimensione su piccola scala (funzionale) dei quartieri, si è rivelata molto efficace. Dovrà pertanto essere mantenuta, rafforzata e trasformata in un programma.

P-LRB

R8. Dare più spessore al profilo della P-LRB quale politica autonoma e trasversale e separarla chiaramente dalla NPR.

Il profilo della P-LRB dovrà raggiungere maggiore spessore a livello concettuale e comunicativo per essere percepita come una politica trasversale indipendente, basata sulle politiche settoriali. Analogamente ai programmi d'agglomerato, la P-LRB dovrà elaborare visioni future per singoli spazi e costituire così il quadro di orientamento per il coordinamento.

R9. Creare un «programma trasversale aree rurali e regioni montane».

Nelle aree rurali e regioni montane sussiste da un lato il fabbisogno di affrontare in modo coordinato temi importanti quali lo sviluppo demografico, l'attrattiva del luogo di residenza, la digitalizzazione, il servizio universale o l'adeguamento ai cambiamenti climatici; dall'altro però mancano strumenti che vadano oltre il NPR e le singole politiche settoriali. Analogamente alla AggloPol, la P-LRB dovrà creare un programma per favorire la collaborazione trasversale nelle aree rurali e regioni montane. In questo contesto possono essere ripresi elementi della mozione per un «Piano d'azione per le regioni di montagna».

Governance e comunicazione

R10. Quale organo strategico della Confederazione la Rete KoRE dovrà essere composta da rappresentanti di tutti i servizi federali competenti e operare in funzione dei temi e dei problemi che si presentano.

In qualità di comitato della CAT, la Rete KoRE andrebbe sancita meglio nella legge. Inoltre dovrebbe coinvolgere in modo più vincolante tutti gli Uffici federali con incidenza territoriale e la sua agenda essere organizzata in funzione dei temi definiti e dei problemi che si presentano.

R11. Mantenere la Conferenza tripartita (CT) quale piattaforma tripartita d'importanza politica e strategica, sfruttandola in modo più mirato quale comitato consultivo (sounding board) per KoRE, AggloPol e P-LRB.

La CT rappresenta anche per AggloPol, P-LRB e KoRE un'importante piattaforma di scambio sotto il profilo politico e strategico. Dovrebbe essere maggiormente sfruttata quale comitato consultivo per rilevare impulsi a livello cantonale e comunale.

R12. Istituire una comunicazione attiva, comune e coordinata tra KoRE, AggloPol e P-LRB e sfruttare la piattaforma regiosuisse per lo scambio di conoscenze nonché per sensibilizzare i gruppi target.

Oltre a perfezionare il piano globale, è necessaria anche una comunicazione più attiva, chiara e coordinata. La Confederazione dovrà riunire la comunicazione per KoRE, AggloPol, P-LRB e NPR sotto un unico tetto e potenziarla. A tale scopo si potrebbe ricorrere all'attuale piattaforma di regiosuisse.