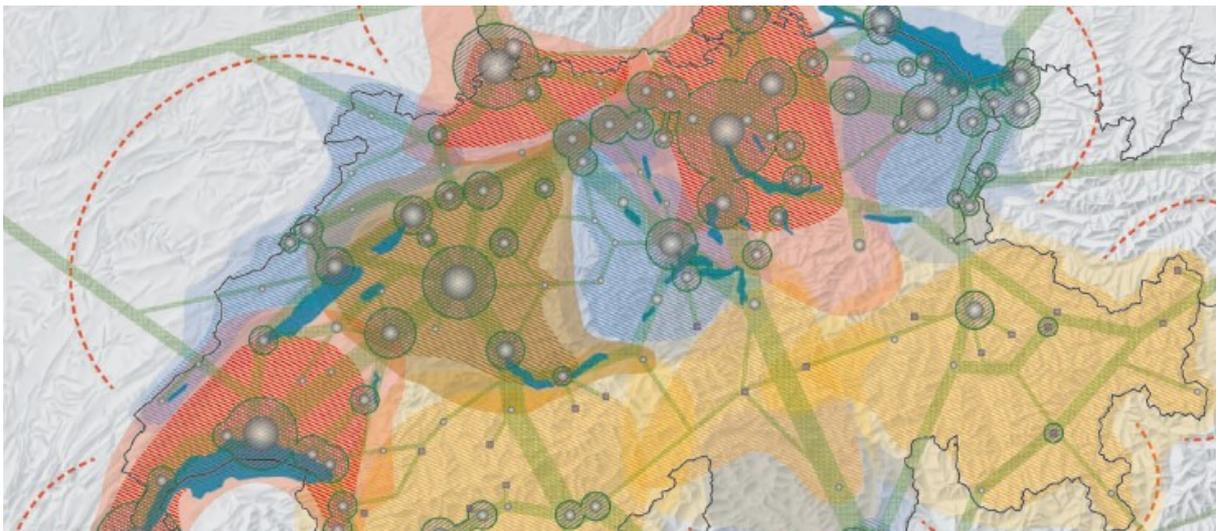


Rapporto quinquennale sul Progetto territoriale Svizzera

Versione definitiva



Berna, 22 maggio 2018

Impressum

Committente

Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE
3003 Berna

Mandatari

BHP Raumplan AG
Fliederweg 10
Casella postale 575
3000 Berna 14

Hochschule Luzern - Wirtschaft
Institut für Betriebs- und Regionalökonomie IBR
Zentralstrasse 9
Casella postale 2940
6002 Lucerna

Redazione

Georg Tobler, BHP Raumplan AG, direttore di progetto
Florian Schuppli, BHP Raumplan AG, collaboratore specializzato
Stefan Lüthi, Hochschule Luzern, coautore

Indice

1. Contesto e obiettivi.....	5
2. Punto della situazione	7
2.1 Come viene vissuto il Progetto territoriale Svizzera?	7
2.2 Punti di forza, punti deboli, opportunità, rischi.....	14
2.3 Valutazione	16
3. Priorità tematiche per gli anni 2018 - 2022.....	18
3.1 Rafforzare il discorso tripartito	18
3.2 Campi d'osservazione	18
4. Prospettive.....	20
5. Richiesta alle organizzazioni responsabili.....	20

1. Contesto e obiettivi

Progetto territoriale Svizzera

Il Progetto territoriale Svizzera è stato pubblicato il 20 dicembre 2012. Questo documento elaborato da Confederazione, Cantoni, città e Comuni serve da quadro di riferimento e aiuto decisionale in materia di sviluppo territoriale a tutti i tre livelli istituzionali.

In base al Progetto territoriale Svizzera, la Confederazione, i Cantoni, le città e i Comuni curano il dialogo tripartito. Ogni cinque anni valutano lo stato dell'attuazione del Progetto territoriale Svizzera e la necessità di adattamento.

Gruppo di progetto tripartito

Per i lavori tripartiti successivi, dopo l'approvazione del Progetto territoriale le istanze competenti delle organizzazioni responsabili del Progetto territoriale Svizzera (Confederazione, CdC, DCPA, UCS e ACS) hanno istituito nel 2013 un gruppo di progetto composto da rappresentanti degli uffici delle organizzazioni responsabili, condotto dall'Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE. Il gruppo di progetto tripartito è stato incaricato di svolgere vari compiti legati al coordinamento e all'informazione. Oltre a documentare e monitorare i lavori in corso e conclusi in relazione al Progetto territoriale, il gruppo di progetto informa se necessario anche le cerchie politiche delle organizzazioni responsabili e il pubblico in merito all'applicazione del Progetto territoriale Svizzera.

Il gruppo di progetto tripartito è inoltre incaricato di identificare eventuali necessità d'intervento e di incoraggiare lo sviluppo del Progetto territoriale. Negli ultimi cinque anni tuttavia il gruppo non disponeva delle risorse necessarie per svolgere tutti questi compiti.

Rapporti annuali

Tra il 2013 e il 2016 vari contributi relativi all'applicazione del Progetto territoriale Svizzera sono stati integrati nei rapporti annuali.¹

Rapporto quinquennale

Il gruppo di progetto redige inoltre ogni cinque anni un rapporto sullo stato dell'attuazione del Progetto territoriale Svizzera e sulle sue eventuali necessità di sviluppo.

Obiettivi e destinatari del rapporto quinquennale

Il presente rapporto costituisce una valutazione critica dell'importanza e del livello di applicazione del Progetto territoriale Svizzera. Non si prefigge di fornire una valutazione esaustiva del Progetto territoriale Svizzera. Non è nemmeno inteso a fornire un rapporto d'attività completo riguardo a tutti i campi d'azione del Progetto territoriale.

Il rapporto è destinato ai politici e agli esperti che si occupano dell'applicazione e dello sviluppo del Progetto territoriale Svizzera.

Modo di procedere

Un gruppo di lavoro tripartito ha elaborato il rapporto nel quadro di un processo iterativo. A tale scopo ha potuto far capo a un'indagine realizzata nel 2016 su incarico dell'ARE.² Si è inoltre tenuto un seminario specialistico

¹ www.progetto-territoriale-svizzera.ch

² Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE (2017), Fünf Jahre Raumkonzept: Standortbestimmung und Handlungsbedarf, Berna (disponibile in tedesco e in francese)

aperto a una cerchia più vasta, volto a definire l'orientamento del rapporto. L'approvazione del rapporto spetta alle organizzazioni responsabili del Progetto territoriale Svizzera.

2. Punto della situazione

Introduzione

Nel presente capitolo è stilata una valutazione della situazione in tre tappe, in una prospettiva tripartita: il punto 2.1 presenta i principali accenti posti dallo sviluppo territoriale della Svizzera nel corso degli ultimi cinque anni in relazione al Progetto territoriale Svizzera e le conclusioni che se ne possono trarre. Basandosi sull'indagine del 2016, il punto 2.2 raccoglie i punti di forza, i punti deboli, le opportunità e i rischi principali del Progetto territoriale Svizzera. Il punto della situazione si conclude alla parte 2.3 con un commento del gruppo di lavoro tripartito.

2.1 Come viene vissuto il Progetto territoriale Svizzera?

Uso del Progetto territoriale Svizzera quale quadro di riferimento

Alla luce dei rapporti annuali pubblicati tra il 2013 e il 2016 si constata che il Progetto territoriale Svizzera è servito sin dalla sua pubblicazione nel 2012 da base di riferimento per una serie di attività a tutti i livelli istituzionali. L'insieme di queste attività ha contribuito a realizzare i principi d'intervento formulati nel Progetto territoriale Svizzera.

Focalizzazione sulle attività dei diversi livelli istituzionali

La presente parte si riferisce alle strategie 1 a 3 come pure al capitolo «Agire insieme», che costituiscono le parti centrali del Progetto territoriale Svizzera. Le esposizioni si concentrano sui principi d'intervento che negli anni passati hanno innescato una forte dinamica a tutti i livelli istituzionali. Senza pretese di esaustività, questo capitolo conferisce una panoramica di esempi di importanti attività di Confederazione, Cantoni, città e Comuni e presenta le prime conclusioni.

L'influsso del Progetto territoriale Svizzera ancora da verificare

Tutte le attività svolte hanno una relazione in parte diretta e in parte indiretta con il Progetto territoriale Svizzera. L'influsso del Progetto territoriale Svizzera su queste attività non può tuttavia essere definitivamente dimostrato.

2.1.1 Nuove forme di collaborazione in materia di pianificazione

Strategia 1: creare aree d'intervento e rafforzare la rete policentrica formata da città e Comuni

La strategia 1 del Progetto territoriale Svizzera mira a «creare aree d'intervento e promuovere lo sviluppo territoriale policentrico [formato da città e Comuni]. Così facendo, oltre a raggiungere gli obiettivi di una Svizzera competitiva e solidale, vengono rafforzate ed estese la diversità regionale e la collaborazione in spazi funzionali.»³

Riflettere ed agire in aree sovraregionali costituisce uno dei principi più importanti del Progetto territoriale Svizzera. Anche la collaborazione in spazi funzionali rappresenta una questione centrale. Negli scorsi anni del resto in questo ambito si sono potuti registrare ulteriori progressi.

³ Progetto territoriale Svizzera, pag. 35.

Approcci flessibili che tengano conto delle condizioni quadro

Dinamica nelle aree d'intervento

Le condizioni quadro e le situazioni iniziali variano notevolmente da un'area d'intervento all'altra, di riflesso sono molto variate anche le attività realizzate sinora.

Influssi diretti o indiretti del Progetto territoriale Svizzera

In numerose aree d'intervento il Progetto territoriale Svizzera ha provocato intense discussioni circa il perimetro, la posizione e il ruolo dell'area d'intervento. In alcune aree la necessità d'intervento era chiara per tutti: parallelamente al processo di elaborazione del Progetto territoriale sono nate singole cooperazioni (area metropolitana di Zurigo, Aareland); in altri casi il Progetto territoriale Svizzera ha permesso di fare emergere nuove collaborazioni (regione della capitale Svizzera, San Gottardo). Altre aree disponevano già di vari tipi di cooperazioni che hanno potuto essere completate o ulteriormente sviluppate in modo pragmatico (arco giurassiano, area metropolitana trinationale di Basilea, area metropolitana del Lemano).

Cooperazione a geometria variabile

Spesso gli attori collaborano a geometria variabile, in base alla problematica alla quale sono confrontati. Ciò è il caso in particolare per le aree d'intervento che non vengono percepite (o solo in misura limitata) come spazio comune di vita e di attività economica (area d'intervento Lucerna).

Laboratorio di collaborazione sovracantonale

In molti casi, Cantoni, regioni, città e Comuni collaborano a livello macroregionale. Le aree d'intervento diventano così un laboratorio di collaborazione che supera i confini cantonali e cittadini.

Collaborazione tra le aree d'intervento

Sono state lanciate nuove forme di collaborazione non solo all'interno delle aree d'intervento, bensì anche tra diverse aree d'intervento. Nelle aree d'intervento alpine ad esempio, il Progetto territoriale Svizzera ha indotto l'elaborazione di una strategia comune volta a concretizzare il Progetto territoriale.⁴ Per quanto riguarda le aree d'intervento metropolitane, nel quadro di un processo tripartito sono state valutate le possibilità di una collaborazione tra le aree d'intervento nei quattro settori d'azione trasporti, sviluppo territoriale, formazione/conoscenza/informazione e migrazione/integrazione.⁵

Le aree d'intervento: piattaforma per uno sviluppo territoriale coerente

A livello federale le aree d'intervento rivestono un'importanza maggiore in qualità di base per uno sviluppo territoriale coerente e vengono sempre più coinvolte nell'elaborazione delle rispettive strategie. Ne costituiscono esempi concreti i nuovi strumenti di impulso creati a livello macroregionale (p. es. il programma pilota Aree d'intervento economia e Sistemi regionali d'innovazione RIS nel quadro della Nuova politica regionale NPR).

Sviluppo pragmatico della cooperazione su vasta scala

Conclusioni

In base alla dinamica osservata nella maggior parte delle aree d'intervento, si presume che in futuro la collaborazione su vasta scala tra Cantoni, regioni, città e Comuni si farà sempre più importante. Un compito fondamentale sarà quindi quello di continuare a sviluppare in modo pragmatico la collaborazione all'interno e tra le aree d'intervento. A tale riguardo conviene

⁴ Conferenza dei governi dei cantoni alpini (2014): Strategia territoriale per le aree dell'arco alpino della Svizzera.

⁵ Conferenza tripartita sugli agglomerati (2013): Vernetzung der Akteure der Metropolitanräume (disponibile in tedesco e francese)

evitare di considerare le aree d'intervento come strutture rigide con perimetri statici. Anzi, dovrà prevalere piuttosto l'idea di una collaborazione a geometria variabile e incentrata sulle problematiche.

Collaborazione negli spazi funzionali

Consolidamento della collaborazione negli spazi funzionali

La collaborazione negli spazi funzionali rappresenta per numerosi Cantoni, regioni, città e Comuni una realtà quotidiana in termini di politica e di pianificazione. A seconda della problematica e degli incentivi finanziari, questa collaborazione si instaura negli agglomerati, nelle aree rurali o urbano-rurali ed è motivata dall'intensità di un problema comune e dalla necessità di trovare soluzioni (bottom-up). Spesso gode del sostegno di programmi d'incentivazione della Confederazione (p. es. programmi d'agglomerato, Nuova politica regionale, politica in materia di parchi) nonché di leggi, strategie e strumenti di promozione cantonali (top-down).

Molteplici cooperazioni negli agglomerati

Negli agglomerati si sono prodotte, come in una sorta di «laboratorio federalistico», una serie di soluzioni perfettamente adeguate alle specificità di ogni singolo caso (dimensioni, profilo, legislazioni cantonali, ecc.). Visto l'orientamento tematico dei programmi d'agglomerato, la collaborazione è incentrata sul coordinamento dei trasporti e degli insediamenti. Tuttavia, vi sono anche organizzazioni regionali attive in svariati altri settori.⁶

Importanza delle vallate nelle regioni di montagna

Nelle regioni di montagna, non solo i fondivalle multifunzionali, bensì anche le vallate si sono rivelate essere una categoria importante degli spazi funzionali. Negli scorsi anni nelle vallate si è assistito a un costante aumento delle fusioni dei Comuni, come nella Val d'Anniviers (Anniviers, VS), nella regione dell'Albula (Surses, GR) e nella Valle Onsernone (Onsernone, TI). Grazie a queste riforme territoriali, benché promosse da incentivi cantonali, le nuove aree politiche adempiono meglio alle relazioni funzionali.⁷

Importanza delle organizzazioni regionali per lo sviluppo regionale

Nelle aree rurali, ma anche in quelle urbano-rurali, le organizzazioni regionali (come le Conferenze regionali nel Canton Berna o gli enti regionali incaricati dello sviluppo nel Canton Lucerna) rivestono un ruolo importante, ad esempio nel quadro dell'attuazione della Nuova politica regionale. In alcuni Cantoni assumono un'importanza sempre maggiore anche per quanto riguarda altre tematiche (p. es. cultura, istruzione, affari sociali, sanità, insediamento, paesaggio e trasporti). I temi sono definiti in funzione delle esigenze delle parti interessate e degli incentivi finanziari derivanti dalla politica degli agglomerati, dalla politica regionale e dalle politiche settoriali.

Conclusioni

Importanza sempre maggiore degli attori regionali

La collaborazione negli spazi funzionali registra complessivamente importanti progressi: numerosi attori sono ormai convinti della sua utilità per trovare soluzioni migliori e ciò costituisce un importante fattore di successo. Richiederà però anche in futuro un grande impegno da parte delle parti interessate. Questa cooperazione verte principalmente sul volontariato e continuerà quindi a dipendere dagli incentivi. Le iniziative regionali sono partner

⁶ Conferenza tripartita sugli agglomerati (2016): Zusammenarbeit in Agglomerationen: Bestandsaufnahme und Perspektiven (disponibile in tedesco e francese).

⁷ Avenir Suisse (2016): Un futuro economico per le regioni di montagna.

importanti sia per il raggruppamento delle esigenze comunali, sia per l'organizzazione a livello regionale di questioni cantonali e federali. Esse rivestono un ruolo sempre più importante per l'orientamento strategico delle regioni. Il rafforzamento della collaborazione regionale tra Confederazione, Cantoni, città e Comuni resta pertanto un obiettivo di rilievo.

2.1.2 Pilotare lo sviluppo insediativo

Strategia 2: valorizzare gli insediamenti e i paesaggi

La seconda strategia del Progetto territoriale Svizzera «si prefigge di valorizzare gli insediamenti e i paesaggi. Grazie all'uso parsimonioso del suolo, alla densificazione di qualità e all'integrazione del paesaggio nelle fasi iniziali della pianificazione sarà possibile promuovere la qualità degli insediamenti e la diversità regionale. Così facendo verranno inoltre preservate le risorse naturali e i terreni rurali.»⁸

Negli ultimi anni, lo sviluppo urbano verso l'interno è stato un tema prioritario a tutti i livelli istituzionali e richiederà risorse considerevoli anche in futuro.

La revisione della legge sulla pianificazione del territorio, un elemento fondamentale

Il 1° maggio 2014 è entrata in vigore la modifica del 15 giugno 2012 della legge federale sulla pianificazione del territorio. L'obiettivo principale di questa prima fase (LPT 1) è di concentrare il futuro sviluppo urbano nella zona edificabile esistente. Ciò rappresenta un cambiamento di paradigma in materia di pianificazione del territorio in Svizzera: la seconda strategia del Progetto territoriale Svizzera ne tiene conto.

Il ruolo importante dei piani direttori cantonali per lo sviluppo centripeto

A livello cantonale, entro la fine di aprile 2019 i piani direttori, parte «Insediamenti», saranno adeguati alle nuove esigenze della nuova LPT. I principi del Progetto territoriale svizzera «non tutto ovunque» e «sviluppo verso l'interno piuttosto che verso l'esterno» si fanno sempre più breccia. I Cantoni contribuiscono in modo essenziale all'applicazione della seconda strategia, elaborando progetti territoriali cantonali e sovracantonali, emettendo disposizioni concrete volte a limitare le aree edificate, promuovendo poli di sviluppo e sostenendo in modo attivo le città, i Comuni e le regioni in ambito di sviluppo centripeto. Lo sviluppo centripeto stabilisce nuove parametri in termini di complessità ed è legato a numerose altre politiche.

Ruolo centrale delle città e dei Comuni

I progetti di sviluppo centripeto sono realizzati di regola dalle città e dai Comuni, che ne assumono la responsabilità strategica e operativa. Dato che già oggi si occupano di numerosi compiti legati allo sviluppo insediativo, hanno bisogno di sostegno. Assumendo un ruolo proattivo attraverso strategie su misura, dotandosi di una politica fondiaria e attraverso lo sviluppo di quartieri integrati, le città e i Comuni possono contribuire in modo decisivo a uno sviluppo insediativo sostenibile.⁹ Le città e i Comuni di grandi dimensioni sono consapevoli del ruolo centrale che rivestono in questo ambito: hanno già realizzato numerosi progetti innovativi dello sviluppo centripeto e contribuito in maniera determinante al raggiungimento degli obiettivi del Progetto territoriale Svizzera.

⁸ Progetto territoriale Svizzera, pag. 43.

⁹ Conferenza tripartita sugli agglomerati (2014): Das 3X3 der nachhaltigen Siedlungsentwicklung (disponibile in tedesco e francese).

Il programma Impulso Sviluppo centripeto - un catalizzatore

Il programma Impulso Sviluppo centripeto che VLP-ASPAN realizza tra il 2016 e il 2020 su incarico del DATEC mira a promuovere su vasta scala lo sviluppo urbano verso l'interno. È stata la Conferenza tripartita sugli agglomerati (CTA) a proporre questa procedura, indirizzata principalmente ai Comuni, che prevede di formare gli attori alle sfide della densificazione. Per far sì che un numero possibilmente elevato di città e Comuni possano quanto prima beneficiarne, occorre estendere la già comprovata offerta di sostegno di VLP-ASPAN. L'Impulso Sviluppo centripeto comprende consulenza, formazione e perfezionamento professionale come pure compiti trasversali quali la comunicazione e la sensibilizzazione. Prevede inoltre l'allestimento di una raccolta di esempi. A tale proposito sono di rilievo le attività della Rete centri storici, anch'essa parte dell'offerta di VLP-ASPAN. A livello dei quartieri, l'Unione delle città svizzere (UCS) gestisce insieme alla Confederazione il progetto «Netzwerk Lebendige Quartiere» (rete quartieri vivi). Questa rete si avvale delle conoscenze acquisite in otto anni di Programma Progetti urbani e promuove lo scambio di esperienze in vari settori dello sviluppo di quartieri come alloggi, partecipazione e diversità sociale.

Conclusioni

Le grandi sfide dello sviluppo centripeto restano d'attualità

L'obiettivo dello sviluppo centripeto ha innescato una serie di attività coordinate a tutti i livelli istituzionali che mirano a portare avanti la seconda strategia del Progetto territoriale Svizzera. Il principio dello sviluppo centripeto gode di un elevato grado di accettazione, per quanto riguarda la realizzazione concreta tuttavia presenta sfide non indifferenti: spesso non si può intervenire sulle zone edificabili ben ubicate, mentre il dezonamento di zone sovradimensionate risulta politicamente difficile da imporre. Di frequente, le riserve di zone edificabili si trovano in località mal collegate e meno richieste. Occorre quindi trovare soluzioni intelligenti, per esempio nell'attuazione della compensazione del plusvalore, attraverso la ricomposizione particellare oppure attraverso azzonamenti condizionali.

La densificazione richiede risorse considerevoli da parte di tutte le parti interessate

I progetti di densificazione suscitano spesso resistenza da parte della popolazione interessata. Lo sviluppo centripeto funziona soltanto se i progetti presentano un'elevata qualità e apportano un valore aggiunto tangibile (p. es. riduzione del rumore o migliori collegamenti di mobilità lenta o trasporti pubblici). Richiede inoltre un considerevole lavoro di comunicazione e persuasione, che implica rispettivi costi aggiuntivi. La complessità dei compiti richiede alle città e ai Comuni elevate competenze specialistiche, notevoli risorse umane e finanziarie. I Cantoni e la Confederazione devono pertanto fornire un sostegno attivo, che dal 2016 si concretizza attraverso il menzionato programma Impulso Sviluppo centripeto.

2.1.3 Coordinare insediamenti e trasporti

Strategia 3: coordinare trasporti, energia e sviluppo territoriale

«Grazie alla terza strategia sarà possibile trovare un equilibrio tra trasporti, energia e sviluppo territoriale. Si tratta di meglio coordinare gli insediamenti e i trasporti, di assicurare l'approvvigionamento energetico e di garantire un'accessibilità regionale e internazionale con un sistema di trasporti sostenibile dal profilo economico. In questo modo si potranno raggiungere diversi

obiettivi contemporaneamente, in particolare la gestione della mobilità, il rafforzamento della competitività e la tutela delle risorse naturali.»¹⁰

Il coordinamento tra i trasporti e lo sviluppo territoriale costituisce un elemento chiave del Progetto territoriale Svizzera e negli ultimi anni ha costituito un tema centrale a tutti i livelli istituzionali. Quanto alle tematiche legate all'energia e all'ambiente, rappresenteranno anche in futuro una sfida importante.

Ruolo centrale dei programmi d'agglomerato

In vista di un migliore coordinamento di insediamenti e trasporti a tutti i livelli istituzionali, gli strumenti di pianificazione sono stati oggetto di ulteriori sviluppi. Un ruolo fondamentale lo rivestono a tale riguardo i programmi d'agglomerato, che offrono una panoramica completa dei trasporti e ne garantiscono il coordinamento con lo sviluppo urbano negli spazi funzionali¹¹. I programmi d'agglomerato di prima generazione sono stati migliorati a livello di metodo e contenuti. Costituiscono un esempio positivo di un'ottima cooperazione tra Confederazione, Cantoni, città e Comuni. Il 12 febbraio 2017 popolo e Cantoni hanno accolto favorevolmente il fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA), assicurando così il cofinanziamento dei programmi d'agglomerato, e il rispettivo sviluppo, da parte della Confederazione

I criteri sono definiti dai piani direttori cantonali

I piani direttori cantonali rivestono un ruolo centrale in materia di coordinamento di insediamenti e trasporti, nella misura in cui determinano i criteri relativi alla qualità di collegamento delle aree di insediamento. Fissano inoltre le priorità per lo sviluppo territoriale e il collegamento con i mezzi di trasporto, ad esempio definendo poli di sviluppo o concentrando lo sviluppo urbano nelle zone ben collegate. Creano così il quadro per i programmi d'agglomerato, le decisioni cantonali in materia di investimenti e le pianificazioni comunali.

Maggiore orientamento al Progetto territoriale Svizzera delle pianificazioni federali

A livello federale i piani settoriali sono oggi quasi completati. La parte programmatica del Piano settoriale dei trasporti, attualmente in corso di revisione, è in vigore dal 2006. A tale scopo, il Progetto territoriale Svizzera costituisce un importante quadro di riferimento. La parte Infrastruttura ferroviaria è stata approvata nel 2010, la parte Infrastruttura strade è disponibile sotto forma di bozza, mentre la parte concettuale del Piano settoriale dell'infrastruttura aeronautica è in vigore dal 2000. La Confederazione crea trasparenza circa i suoi obiettivi e strategie e permette così di rafforzare il coordinamento con i Cantoni e i Comuni, oltre che a livello interno¹². Il Progetto territoriale Svizzera serve anche da base per i criteri decisionali in materia di territorio nell'ambito della pianificazione della prossima fase di ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria (ampliamento 2030/35) e dell'infrastruttura delle strade nazionali (Programma di sviluppo strategico strade nazionali PROSTRA). Il programma Concezione energia eolica approvato nel 2017 contribuisce al coordinamento degli effetti territoriali indotti dallo sviluppo

¹⁰ Progetto territoriale Svizzera, pag. 53

¹¹ Unione delle città svizzere (UCS): Agglomerationsprogramme, Bilanz und Perspektiven, Berna 2016 (disponibile in tedesco e francese).

¹² Consiglio federale svizzero (2017): Evaluation der Sachplanung, Bericht vom 26. April 2017, Berna (disponibile in tedesco e francese).

dell'energia eolica, come previsto dalla politica energetica della Confederazione, con gli altri interessi federali di rilievo.

Conclusioni

La panoramica completa dei trasporti resta una sfida

È disponibile una vasta gamma di strumenti di pianificazione che potrebbe contribuire in modo considerevole all'attuazione della terza strategia del Progetto territoriale Svizzera. A livello nazionale, nel quadro della pianificazione strategica di sviluppo di strada (PROSTRA) e ferrovia (PROSSIF) e del programma Traffico d'agglomerato, i trasporti vengono sempre più considerati nel loro insieme.

Occorre tuttavia far convergere maggiormente le varie pianificazioni, ad esempio nel quadro dell'elaborazione della parte programmatica del Piano settoriale dei trasporti e in questo ambito sussiste ancora un notevole potenziale di miglioramento. Questo richiede un conseguente impegno da parte degli uffici federali interessati, ma anche dei Cantoni, delle città e dei Comuni.

Dipendenza delle megatendenze globali

Gli obiettivi che riguardano il pilotaggio della mobilità, il rafforzamento della competitività e la tutela delle risorse naturali sono tuttavia raggiunti solo parzialmente. Dipendono fortemente dalle megatendenze globali come la digitalizzazione, la metropolizzazione o i cambiamenti climatici.

La gestione dei trasporti, un compito di rilievo per il futuro

L'esperienza dimostra che il principio secondo cui le misure operative (come l'aumento dell'efficienza volto a incrementare le capacità) sono prioritarie rispetto all'ampliamento delle infrastrutture, non viene applicato in misura sufficiente. Prima di poter agire sul volume di traffico e attenuare il traffico durante le ore di punta, ad esempio attraverso strumenti come *Mobility Pricing*, misure tariffarie nei trasporti pubblici o adeguamenti degli orari di lavoro e di insegnamento, occorre superare una serie di ostacoli di natura tecnica, sociale e politica. Pertanto, oggi solo misure operative e infrastrutturali permetteranno di assorbire la costante crescita del traffico. Senza contare che nuove forme di mobilità, quali i veicoli a guida autonoma o nuovi servizi di mobilità, renderanno il coordinamento di insediamenti e trasporti ancora più complesso.

2.1.4 Agire insieme

Rafforzamento della collaborazione tripartita

Attraverso l'adozione del Progetto territoriale Svizzera, la Confederazione, i Cantoni, le città e i Comuni hanno riconfermato la loro volontà di servirsi di questo documento come base di riferimento e aiuto decisionale nell'ambito delle loro attività legate al territorio. Si sono prefissati l'obiettivo di rafforzare la collaborazione tripartita e di meglio coordinare le loro attività d'incidenza territoriale.

Tale intenzione si traduce soprattutto in un ulteriore sviluppo della cultura di pianificazione basata sul partenariato tra i livelli istituzionali e nell'impiego di visioni future nelle pianificazioni a tutti i livelli.

<i>Incremento della collaborazione partenariale</i>	<p>Pianificazione basata sul partenariato</p> <p>Grazie al Progetto territoriale Svizzera, i livelli istituzionali coltivano sempre maggiormente la collaborazione partenariale. Ne costituiscono esempi concreti come i Progetti modello per uno Sviluppo sostenibile del territorio, il Programma pilota adattamento ai cambiamenti climatici, la struttura collaborativa di singole aree d'intervento come pure l'elaborazione partenariale di numerosi programmi d'agglomerato da parte di Cantoni, regioni, città e Comuni. Anche il cambiamento della Conferenza tripartita sugli agglomerati (CTA) in Conferenza tripartita (CT) costituirà un prezioso sostegno per questo sviluppo.</p>
<i>Conclusioni</i>	<p>Le molteplici sfide dello sviluppo territoriale richiederanno anche in futuro una collaborazione partenariale tra i livelli istituzionali, secondo il principio della geometria variabile. I processi informali sono difficilmente conciliabili con le procedure formali e i limiti istituzionali. Troppo spesso la complessità dei compiti e ostacoli di ordine formale e politico inducono a rinunciare a metodi di lavoro basati sul partenariato.</p>
<i>Illustrazioni dello sviluppo futuro</i>	<p>Visioni future</p> <p>Il Progetto territoriale Svizzera ha stimolato in svariati modi l'elaborazione di progetti territoriali e visioni future cantonali e regionali. Nella pianificazione tali cartografie e illustrazioni sono state integrate.</p>
<i>Visioni future a tutti i livelli</i>	<p>Sono presenti in particolare nelle strategie di sviluppo territoriale cantonali dei nuovi piani direttori. Le grandi linee dello sviluppo territoriale futuro devono essere rappresentate in maniera cartografica e sono vincolanti per le autorità interessate. A tale scopo nei progetti territoriali cantonali si utilizzano in gran parte categorie territoriali simili (p. es. centri urbani, Comuni d'agglomerato, centri regionali, Comuni rurali). Le visioni future costituiscono anche una componente obbligatoria dei programmi d'agglomerato nella misura in cui aiutano a concretizzare gli obiettivi nello spazio, a presentarli e ad allestire le rispettive comunicazioni in modo comprensibile.</p>
<i>Gli approcci sovracantonali restano un'eccezione</i>	<p>Le visioni future sovracantonali sono tuttavia rare. I progetti territoriali elaborati dai Cantoni si fermano per lo più alla loro frontiera cantonale. Fanno eccezione i progetti territoriali dell'area metropolitana di Zurigo come pure le visioni future dei programmi d'agglomerato sovracantonali e transfrontalieri (p. es. Grand Genève, Agglomerato di Basilea).</p>
<i>Conclusioni</i>	<p>Considerate le interconnessioni funzionali, sempre più marcate, e la conseguente necessità di collaborare oltre le frontiere politiche e amministrative, occorre rafforzare gli sforzi volti a generare visioni future che superino le frontiere cantonali e nazionali.</p>
<i>Analisi SWOT</i>	<p>2.2 Punti di forza, punti deboli, opportunità, rischi</p> <p>L'indagine realizzata nel 2016 su incarico dell'ARE e le discussioni all'interno del gruppo di lavoro evidenziano i punti di forza, i punti deboli, le opportunità e i rischi del Progetto territoriale Svizzera.</p>

Punti di forza

I principali punti di forza del Progetto territoriale Svizzera risiedono nella sua elaborazione tripartita, che gode di ampio sostegno, e del correlato processo di apprendimento. Il progetto territoriale ha contribuito a rafforzare la pianificazione cooperativa e la definizione territoriale differenziata della politica a livello di Confederazione e Cantoni (p. es. collaborazione nelle aree d'intervento). Ha posto una base importante per la prima fase della revisione della legge sulla pianificazione del territorio e il relativo sviluppo centripeto. Il Progetto territoriale ha promosso inoltre lo sviluppo di un linguaggio e di una comprensione comuni. I suoi effetti sono principalmente indiretti: confluenndo costantemente nei documenti territoriali strategici della Confederazione e dei Cantoni, si riflette di conseguenza anche negli strumenti comunali.

Punti deboli

I contenuti del Progetto territoriale Svizzera sono noti soprattutto a una cerchia ristretta di specialisti. Il Progetto territoriale in quanto documento riveste soltanto un ruolo di secondo piano nella pianificazione quotidiana. Sarebbero necessari strumenti che permettano di stimolarne l'applicazione (p. es. strumenti destinati all'attuazione di progetti di sviluppo centripeto o alla gestione della mobilità). Per quanto riguarda il contenuto, il Progetto territoriale Svizzera non è sufficientemente iscritto nel contesto internazionale. Non contempla inoltre tematiche d'incidenza territoriale importanti per il futuro, rivelatesi più urgenti solo in un secondo tempo, come gli effetti territoriali della digitalizzazione. E infine, i contenuti spesso non sono sufficientemente specifici e in parte anche contraddittori. Le aree d'intervento abbozzate dal Progetto territoriale non vengono percepite dappertutto in quanto tali; la collaborazione su vasta scala si cura anche in altre organizzazioni e in altri perimetri.

Opportunità

Una delle principali opportunità del Progetto territoriale Svizzera è il fatto che facilita il dialogo sullo sviluppo territoriale in Svizzera. La collaborazione negli spazi funzionali e nelle aree d'intervento abbozzate nel Progetto territoriale ha conquistato gli specialisti della pianificazione e ora gode di un chiaro grado di riconoscimento e di accettazione. Anche la geometria variabile della collaborazione su vasta scala viene percepita come un'importante opportunità. Alcune parti interessate considerano che il carattere facoltativo del Progetto territoriale rappresenti un'opportunità: stimola il dibattito attivo nei confronti dello sviluppo territoriale, lasciando spazio alla creatività, all'innovazione e alle iniziative proprie.

Rischi

L'effetto positivo del processo di elaborazione si attenua col tempo e questo rappresenta un rischio. Vi è il pericolo che il Progetto territoriale Svizzera finisca nell'oblio. Il posizionamento poco chiaro del Progetto territoriale rappresenta anch'esso un rischio: benché il documento sia stato approvato da tutte e tre le parti coinvolte, spesso viene percepito come progetto della Confederazione. Nonostante poggia su un ampio processo di elaborazione, il Progetto territoriale non è molto noto e alcuni politici, in particolare nelle regioni periferiche, non lo vedono di buon occhio. La Confederazione non solo impiega il Progetto territoriale come un quadro d'orientamento, bensì anche come base per decisioni che possono avere conseguenze di ordine finanziario. Questo modo di agire «volontario» della Confederazione lascia tra l'altro

perplesse le regioni al di fuori delle aree metropolitane, che temono di essere svantaggiate. Alcuni esponenti considerano che il carattere facoltativo del Progetto territoriale Svizzera rappresenti un rischio: temono che così il Progetto territoriale non riesca a imporsi e venga utilizzato solo in maniera opportunistica. Nelle aree d'intervento sussiste il pericolo che la nuova realtà territoriale venga interpretata come un perimetro statico.

2.3 Valutazione

In base ai precedenti capitoli, il gruppo di lavoro giunge alla seguente valutazione del lavoro sinora svolto e delle necessità d'intervento.

Creazione di un quadro di riferimento per lo sviluppo territoriale della Svizzera

Grazie al Progetto territoriale Svizzera, per la prima volta i tre livelli istituzionali hanno potuto accordarsi su obiettivi di ordine superiore, strategie e principi d'intervento per uno sviluppo sostenibile della Svizzera. Sia l'approccio basato sul partenariato, sia gli orientamenti a livello di contenuto hanno dato prova della loro validità. Le cartine relative alle tre strategie e che presentano una visione comune dello sviluppo sostenibile, si sono rivelate essere un elemento centrale. Il Progetto territoriale Svizzera è diventato, per gli specialisti, un quadro di riferimento per uno sviluppo territoriale sostenibile della Svizzera e influisce indirettamente e direttamente il seguito dei lavori a tutti e tre i livelli istituzionali.

Attualità dei contenuti del Progetto territoriale Svizzera

Nella sua forma attuale, il Progetto territoriale Svizzera mantiene tutta la sua validità. I suoi obiettivi di ordine superiore e le sue strategie restano d'attualità e di grande rilievo per lo sviluppo territoriale della Svizzera. Ecco perché dovrebbe trovare anche in futuro applicazione nel maggior numero di settori possibili e concretizzarsi ulteriormente. Trattandosi di un documento strategico a lungo termine, ad oggi non si ritiene né necessario né utile adeguare il Progetto territoriale Svizzera. Al momento opportuno, le organizzazioni responsabili potranno affrontare nella forma appropriata le nuove sfide dello sviluppo territoriale, come la digitalizzazione, i cambiamenti climatici, le nuove forme di mobilità o il collocamento della Svizzera a livello internazionale. Ciò vale anche per le aree d'intervento: ogni parte interessata può concretizzarle a modo suo e si è dotata di strutture specifiche che prevedono la collaborazione in perimetri variabili. Pertanto, la delimitazione e la categorizzazione di queste aree, ad esempio l'area d'intervento Svizzera nord-orientale, possono senz'altro essere discusse anche più tardi.

Rafforzare il discorso tripartito

Il processo avviato dal Progetto territoriale Svizzera è considerevole, ora si tratta di costruire su queste basi. Il Progetto territoriale è di grande valore non soltanto in quanto documento, bensì anche per il vasto processo tripartito che ha innescato. Occorre agganciarsi anche a questo punto di forza, intensificando il discorso tripartito e facendone un impegno permanente, sviluppando il linguaggio comune creato all'interno del Progetto territoriale e instaurando forme adeguate per lo scambio e la riflessione su tematiche del futuro.

Permettere un radicamento più ampio del Progetto territoriale Svizzera

Nei prossimi anni occorre ancorare maggiormente i contenuti del Progetto territoriale e incrementarne il grado di accettazione. Sarà necessario applicare i principi centrali del Progetto territoriale come la collaborazione, lo sviluppo centripeto, la solidarietà. Soltanto così sarà possibile rafforzare ulteriormente la sua efficacia.

Porre l'accento su temi essenziali dello sviluppo territoriale

Sono in corso varie attività volte a concretizzare il Progetto territoriale Svizzera (cfr. punto 2.2). Nei prossimi cinque anni gli attori tripartiti dovranno concentrarsi su temi che oggi sono ritenuti essenziali per lo sviluppo territoriale della Svizzera, vale a dire che richiedono un intervento trasversale, quelli che sono formulati in modo ancora troppo generale nel Progetto territoriale o che, da quando il Progetto territoriale è stato approvato, hanno acquisito maggiore rilevanza.

Verificare la necessità di rielaborare il Progetto territoriale Svizzera tra cinque anni

In una prospettiva odierna ha senso rivalutare tra cinque anni se sarà necessario rielaborare il Progetto territoriale Svizzera. Circa dieci anni dopo l'approvazione del Progetto territoriale Svizzera potrebbe rivelarsi utile rinnovare l'impegno degli ambienti politici e professionali e verificare i contenuti. Inoltre, entro cinque anni la revisione dei piani direttori sarà portata a termine e i piani settoriali della Confederazione in ambito di mobilità saranno stati rielaborati.

3. Priorità tematiche per gli anni 2018 - 2022

3.1 Rafforzare il discorso tripartito

Rafforzamento della collaborazione tripartita

Il Progetto territoriale Svizzera mantiene tutta la sua validità nella sua forma attuale: dovrebbe quindi continuare a trovare applicazione nel maggior numero di settori possibili e concretizzarsi ulteriormente. L'obiettivo dei prossimi cinque anni è di intrattenere il dialogo tripartito e osservare determinate tematiche. Sarà possibile così anticipare possibili sinergie e riconoscere eventuali sviluppi problematici.

3.2 Campi d'osservazione

Attenzione rivolta a temi di rilievo per le tre parti interessate

La scelta delle priorità tematiche proposte qui di seguito si basa sul punto della situazione stilato al capitolo 2. Tiene conto delle tendenze internazionali che incidono sullo sviluppo territoriale della Svizzera.

I sottocapitoli seguenti mostrano qual è l'interesse dei temi prioritari. Sollevano possibili domande che in una prospettiva odierna meritano di essere approfondite. Le organizzazioni responsabili possono completare e attualizzare queste problematiche, se necessario.

Diversi temi rivestono un'importanza strategica per il Progetto territoriale Svizzera, anche se qui non sono menzionati, come lo sviluppo centripeto degli insediamenti e il coordinamento di insediamenti e trasporti. Questi temi sono parte integrante di numerosi progetti a vari livelli istituzionali (cfr. p. es. punto 2.2). È quindi importante che il gruppo di progetto continui a portarli avanti.

Tema trasversale della coesione nazionale e delle relazioni urbano-rurali

La solidarietà prende importanza

Uno dei principali obiettivi del Progetto territoriale Svizzera è di «affermare la solidarietà». La tendenza alla polarizzazione tra le regioni, ad esempio per quanto riguarda la dinamica economica e l'evoluzione demografica, si è ancora ulteriormente accentuata negli scorsi anni. Diverse regioni periferiche si considerano come perdenti perché vedono nella revisione della LPT e della legge sulle abitazioni secondarie ulteriori ostacoli. Anche i comprensori urbani sono fortemente toccati dalla concentrazione. In tale contesto, aumenteranno le tematiche relative alla coesione nazionale e alla solidarietà. Il rafforzamento delle relazioni urbano-rurali e la solidarietà tra le regioni vanno di conseguenza considerati come un tema trasversale nell'ambito delle priorità indicate qui di seguito.

Collaborazione nelle aree d'intervento

Sviluppare le aree d'intervento quale elemento centrale del Progetto territoriale

La collaborazione nelle aree d'intervento costituisce una questione centrale del Progetto territoriale. Questa idea di base viene recepita e vissuta in modo diverso nelle aree d'intervento e altrettanto diversificate sono le esperienze vissute nelle singole regioni (cfr. punto 2.1.1). Per proseguire sulla via di una collaborazione su vasta scala occorre valutare e valorizzare queste esperienze.

Approfondire gli effetti a livello territoriale della strategia energetica 2050

Energia e pianificazione territoriale

Nel quadro del Progetto territoriale Svizzera, le interazioni tra energia e pianificazione sono abordate solo a un livello generale. Il 21 maggio 2017 la popolazione ha accettato la nuova legge sull'energia. Così facendo ha approvato la Strategia energetica 2050 della Confederazione, la cui attuazione richiederà nei prossimi decenni la collaborazione tra Confederazione, Cantoni, città e Comuni. La nuova legge sull'energia e i provvedimenti per la rispettiva attuazione apportano chiarezza anche riguardo ai temi energetici, che avranno notevoli ripercussioni sullo sviluppo territoriale e vanno quindi osservati più da vicino anche sotto il punto di vista del Progetto territoriale Svizzera.

I cambiamenti strutturali, un banco di prova della coesione strutturale

Cambiamenti strutturali

I cambiamenti strutturali dell'economia esercitano un influsso considerevole sulle aree rurali, sulle regioni di montagna (p. es. agricoltura, edilizia, turismo, industria) e sugli agglomerati urbani (p. es. servizi ad alto livello di conoscenza, tecnologia finanziaria). Le aree rurali periferiche sono particolarmente toccate dall'evoluzione demografica (invecchiamento, contrazione demografica, fuga di cervelli). Quanto ai centri urbani, sono confrontati sia con la concentrazione degli abitanti e dei posti di lavoro nelle aree urbane sia con la carente disponibilità di determinate categorie di profili professionali.¹³ Inoltre, l'invecchiamento della popolazione sta avendo un forte impatto anche nelle aree urbane. Nella prospettiva della coesione nazionale, questa tematica va quindi seguita da vicino.

Il rapporto del COTER sulle megatendenze, elemento importante per le priorità in materia di applicazione del Progetto territoriale Svizzera

Conseguenze territoriali delle megatendenze

Il Consiglio per l'assetto del territorio (COTER) stilerà entro la fine del 2018 un'analisi della situazione sulle conseguenze a livello territoriale delle megatendenze (p. es. digitalizzazione, cambiamenti climatici, evoluzione demografica e migrazione). Sarà l'occasione di approfondire temi che sino ad ora non sono stati trattati, o solo marginalmente, dal Progetto territoriale Svizzera, ma che in futuro potrebbero assumere maggiore importanza. Il rapporto del COTER richiamerà l'attenzione su nuove sfide che riguardano temi centrali del Progetto territoriale (p. es. lo sviluppo degli insediamenti verso l'interno o il coordinamento di insediamenti e trasporti).

Le visioni, una base di discussione sullo sviluppo territoriale futuro

Visioni future

Oltre alle tre cartine che illustrano le strategie del Progetto territoriale Svizzera, a tutti i livelli istituzionali sono state concepite suggestive visioni future (p. es. progetti territoriali cantonali, programmi d'agglomerato, progetti di sviluppo comunali). Le visioni costituiscono una buona base per discutere con le varie parti interessate di un futuro sviluppo territoriale auspicabile e sostenibile, consentendo altresì di meglio sensibilizzarle.

¹³ Unione delle città svizzere (UCS) / Stadtentwicklung Zürich (2017): Quo vadis Werkplatz Stadt? Entwicklungen und Perspektiven von Industrie und Gewerbe in der Stadt (disponibile in tedesco).

4. Prospettive

<i>Approfondimento di temi specifici</i>	Nei prossimi cinque anni si tratterà di promuovere il dialogo tripartito su temi e campi d'osservazione citati nel presente rapporto e che sono di rilievo per il Progetto territoriale Svizzera.
<i>Direzione strategica e gruppo di progetto tripartito</i>	Le direzioni delle organizzazioni responsabili sono competenti in materia di discussione strategica sui temi e i campi d'osservazione in questione. Il gruppo di progetto tripartito è incaricato di preparare i temi e i campi d'osservazione (punto 3.2) in forma adeguata e di farli confluire in una discussione strategica annua delle direzioni.
<i>Conferenza tripartita</i>	Se necessario è possibile proporre una discussione anche all'interno della CT, che è subentrata alla CTA alla fine del 2016. Dato che ora la CT ingloba i rappresentanti di tutti i tipi di spazi, può essere utilizzata da Confederazione, Cantoni, città e Comuni come piattaforma di discussione per questioni legate al Progetto territoriale Svizzera.
<i>Punto della situazione</i>	Tra cinque anni, il secondo rapporto sul Progetto territoriale Svizzera costituirà l'occasione di stilare un nuovo punto della situazione. A tempo debito, le direzioni delle organizzazioni responsabili intraprenderanno i rispettivi passi necessari.
<i>Riesame dell'organizzazione dopo cinque anni</i>	Questa organizzazione è valida al momento per i prossimi cinque anni. Se necessario, in base alle esperienze potrà essere adattata e ottimizzata.

5. Richiesta alle organizzazioni responsabili

Le istanze competenti delle organizzazioni responsabili del Progetto territoriale Svizzera (DATEC, DCPA, UCS e ACS)

<i>Presa di conoscenza del punto della situazione</i>	I. prendono atto del punto della situazione e della relativa valutazione (capitolo 2);
<i>Approvazione delle priorità tematiche e prospettive</i>	II. approvano le priorità tematiche (capitolo 3) e la procedura prevista (capitolo 4).