

Città svizzere attraenti e competitive

Un equilibrio multisetoriale tra centri e periferie

Segretariato di Stato dell'economia (SECO) in collaborazione con l'Ufficio federale della pianificazione del territorio

La globalizzazione e la terziarizzazione dell'economia che comportano una concentrazione delle attività ad elevato valore aggiunto negli spazi urbani, ne favoriscono lo sviluppo. Tuttavia, i centri di queste aree sono confrontati con un certo numero di problemi dovuti alla loro situazione di luogo centrale all'interno di una struttura urbana segmentata e differenziata.

In Svizzera le città rappresentano i motori dell'attività economica e, con i loro agglomerati, l'ambiente di vita di circa i 2/3 della popolazione.

Per garantirne l'attrattiva anche in futuro sia sul piano nazionale sia a livello internazionale occorre chinarsi al più presto sui problemi menzionati qui di seguito, valutarne le dimensioni e riflettere sulle soluzioni che possono essere adottate ai vari livelli dello Stato federale.

Tutti gli agglomerati, indipendentemente dalla loro dimensione, sono interessati da fenomeni di differenziazione funzionale e disaggregazione sociale legati alla suburbanizzazione. Questi fenomeni producono conseguenze nefaste anch'esse generalizzate e che riguardano essenzialmente i centri degli agglomerati: importante traffico pendolare privato, diminuzione della qualità dell'ambiente, esodo urbano, situazione difficile delle finanze pubbliche.

Siffatti fenomeni, assieme alla struttura istituzionale svizzera, comportano per i nuclei degli agglomerati, soprattutto per quelli grandi e medi, degli oneri di centro in senso stretto e in senso largo, derivanti dalla loro situazione di luogo centrale. Gli oneri risultano particolarmente gravosi nei settori con scarsi sistemi di perequazione intercomunale.

Nel 1996, nelle *Linee guida per l'ordinamento del territorio svizzero*, il Consiglio federale ha sottolineato l'importanza della presenza di regioni urbane forti. Approvato dal Consiglio federale il 7 giugno 1999, il Rapporto sui centri urbani elaborato dal Segretariato di Stato dell'economia (seco) in collaborazione con l'Ufficio federale della pianificazione del territorio (UFPT), fa il punto su questi problemi, riconoscendone l'importanza e abbozzando qualche proposta di soluzione. Il presente dossier ne riassume gli elementi essenziali.

Crescita, estensione, periurbanizzazione

A partire da metà del 19° secolo l'industrializzazione dell'economia, caratterizzata da unità di produzione più grandi, la divisione del lavoro e lo sviluppo della ferrovia hanno determinato una crescente concentrazione della popolazione e delle attività eco-

nomiche nonché la crescita di numerose città.

Anche se le città medie e grandi hanno conosciuto un'espansione particolarmente rapida durante questo periodo, la struttura decentrata dello spazio urbano non ha subito tutto sommato modifiche di rilievo.

Fino alla seconda guerra mondiale, il processo di urbanizzazione coin-

volge parti sempre più grandi del paese. Le città continuano a svilupparsi seguendo un processo di incremento demografico, aumento dei posti di lavoro, crescita dei redditi e di concentrazione economica. Esse beneficiano dei vantaggi di agglomerato soprattutto nei centri orientati verso i servizi (in particolare Basilea, Ginevra e Zurigo).

Durante questa fase, l'espansione geografica delle città e dovuta altresì alle fusioni con i comuni vicini (soprattutto a Zurigo).

Nella seconda parte del 20° secolo, in conseguenza alla crescente mobilità, compare tosto il fenomeno della suburbanizzazione, che corrisponde all'estensione del tessuto urbano oltre il limite di un solo Comune e alla differenziazione funzionale tra luogo di residenza (la periferia) e di lavoro (il centro). Durante la fase seguente, quella della periurbanizzazione, apparsa verso il 1970, l'estensione spaziale continua ma in maniera più sparsa e la dicotomia centroperiferia diminuisce.

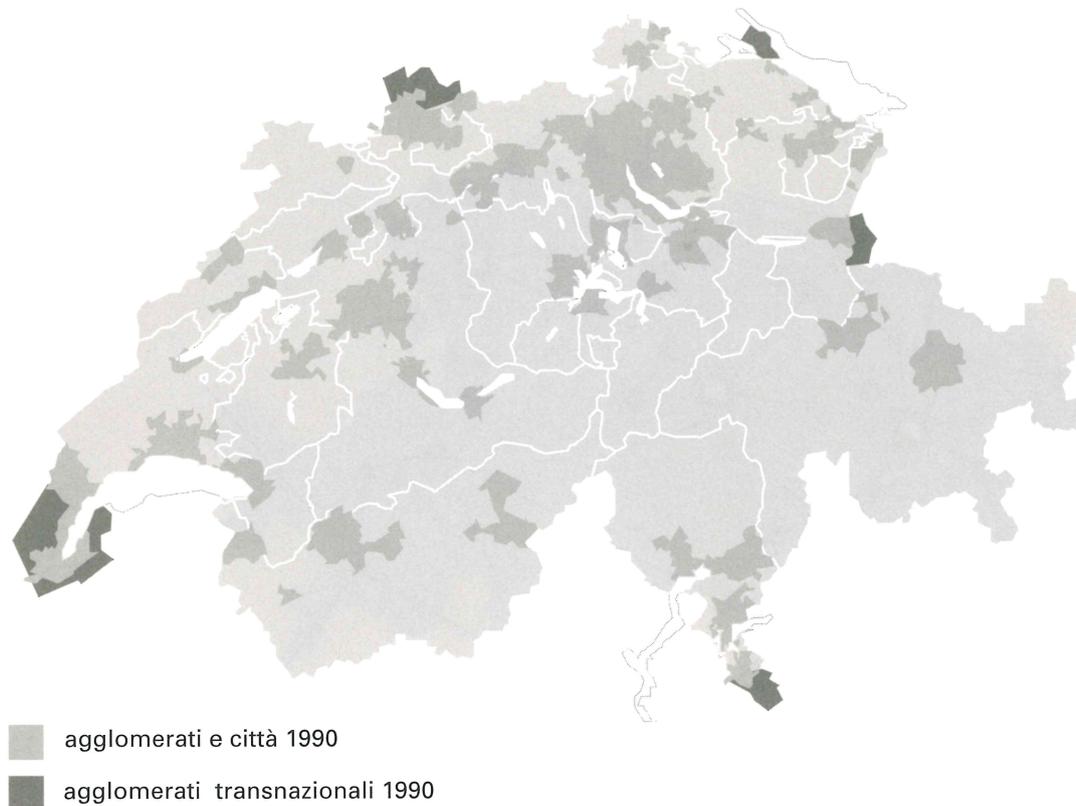
Un sistema urbano decentrato e gerarchico

Oggi giorno, il sistema urbano svizzero è costituito da 5 aree metropolitane (Zurigo, Berna, Basilea, Ginevra-Losanna e il Ticino), di 48 agglomerati e di 9 città isolate (vedi le definizioni in appendice a questo "dossier").

Si tratta di un insieme gerarchico di città grandi, medie e piccole le cui funzioni sono complementari.

Una prima differenziazione gerarchica degli spazi urbani risulta dal-

Cartina 1 Gli agglomerati in Svizzera



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

l'importanza della loro popolazione. I grandi agglomerati sono poco numerosi; il maggiore è di gran lunga Zurigo con oltre 940.000 abitanti. In effetti, il sistema urbano svizzero è essenzialmente costituito da medi e piccoli agglomerati.

Se si considerano le funzioni economiche delle città, una seconda differenziazione gerarchica viene a sovrapporsi alla prima. Essa considera le funzioni e i posti di lavoro ad elevato valore aggiunto (servizi alle imprese, informatica, sedi di grandi aziende), essenzialmente localizzate nei grandi agglomerati e in particolare a Zurigo.

Attualmente non v'è nessun indizio di una prossima inversione della tendenza alla concentrazione delle attività.

Per mantenere la loro attrattiva, le città piccole e medie devono puntare sullo sviluppo di attività complementari a quelle dei grandi agglomerati e valorizzare i fattori quali l'accessibilità e le condizioni residenziali favorevoli (qualità dell'ambiente e disponibilità di terreno).

Il paragone di determinate città di livello internazionale come Zurigo, Ginevra e Basilea con un certo numero di città straniere mostra che le città svizzere devono la loro attrattiva essenzialmente alle condizioni quadro macroeconomiche e istituzionali favorevoli, a un elevato grado di innovazione, alla disponibilità di servizi ad alto valore aggiunto nonché a una qualità di vita elevata (paesaggio e ambiente, sicurezza, formazione).

Gli agglomerati: insiemi di Comuni differenziati e interdipendenti

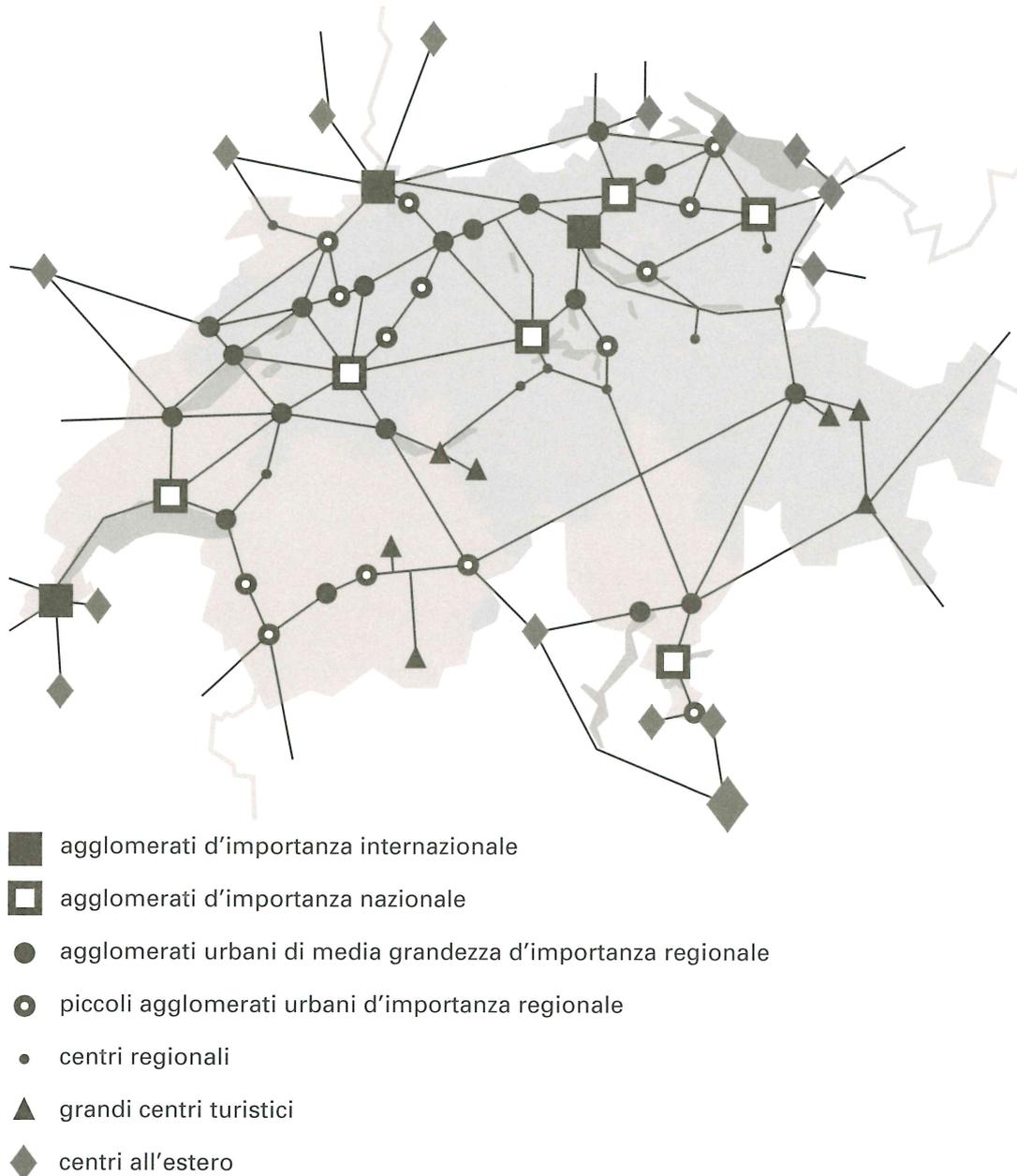
La struttura di tutti gli agglomerati svizzeri di qualsiasi estensione è determinata dal fenomeno della suburbanizzazione e da quello della periurbanizzazione.

La prima caratteristica di tali fenomeni è la separazione spaziale delle funzioni di lavoro e di abitazione (differenziazione funzionale).

La concorrenza per l'utilizzazione del suolo è considerata il motore di tale processo. Un agglomerato si svi-

luppa in seguito alla concentrazione delle imprese e delle persone. Tale concentrazione implica la rarefazione del suolo e la concorrenza tra le utilizzazioni. Alcune attività beneficiano più direttamente dei vantaggi di accessibilità e di vicinanza (negozi, uffici delle società di servizi). Esse sono quindi disposte a pagare molto di più il terreno rispetto ad usi quali l'alloggio, che si vedono pertanto spinti verso la cintura urbana. Così, nel 1998, la città di Berna ospitava il 68% degli impieghi dell'agglomerato mentre in essa abitavano soltanto il 39% della popolazione dell'agglomerato.

La seconda caratteristica degli agglomerati risiede in una polarizzazione dello spazio in funzione dell'appartenenza sociale degli abitanti (differenziazione sociale). I ceti più agiati della popolazione preferiscono prendere dimora nei Comuni di cintura dove beneficiano di migliori condizioni d'habitat senza dover rinunciare alle infrastrutture offerte dal centro, e ciò grazie a una facilità di spostamento - generalmente in vettura privata, talvolta con i

Cartina 2 Sistema urbano svizzero

Fonte: UFPT, Linee guida per l'ordinamento del territorio svizzero, 1996

mezzi pubblici sempre maggiore.

Per contro, le persone economicamente più deboli (poveri, anziani, stranieri, giovani in formazione) hanno la tendenza a rimanere nelle zone centrali degli agglomerati.

Gli agglomerati svizzeri possono pertanto essere definiti come dei sistemi centro-periferia in cui i Comuni sono allo stesso tempo molto differenziati e molto interdipendenti.

Le sfide delle regioni urbane

La struttura fortemente differenziata e polarizzata delle regioni urbane produce degli effetti negativi che toccano soprattutto i nuclei urbani.

Il traffico

La separazione dei luoghi di residenza dai luoghi di lavoro, di svago e d'acquisti è all'origine di un importante flusso pendolare tra la periferia e il nucleo degli agglomerati. Inoltre, la

distanza e la dispersione dei luoghi di residenza rendono difficile lo sviluppo di trasporti pubblici. Di conseguenza, una grande maggioranza delle persone (il 60% a Lugano) si sposta in automobile. Fanno eccezione solo i grandi agglomerati di Zurigo, Basilea, Berna e Lucerna dove vengono privilegiati i trasporti pubblici.

Tra il 1980 e il 1990 il traffico pendolare è aumentato considerevolmente in tutti gli agglomerati della Svizzera.

Nulla sembra per il momento fermare tale evoluzione, poiché, allorché il traffico raggiunge un punto di saturazione, crescono il malcontento e le pressioni per la costruzione di nuove infrastrutture stradali. In seguito alla loro realizzazione, i costi e i disagi legati ai tempi di trasporto diminuiscono sensibilmente e la vita nei comuni di periferia diventa ancora più attraente, tanto più che gli automobilisti che vivono all'esterno del centro non partecipano al finanziamento delle infrastrutture stradali.

L'ambiente

Il traffico pendolare comporta una diminuzione della qualità dell'ambiente che penalizza direttamente le numerose persone che vivono lungo gli assi stradali.

Il traffico e la causa principale delle emissioni di ossidi d'azoto (NOx), precursori importanti delle ricadute acide e d'ozono, ed è corresponsabile delle polveri fini che penetrano nei polmoni.

Benché la concentrazione di tali emissioni sia in diminuzione grazie alla tecnica del catalizzatore, in prossimità delle strade e nelle città il valore limite medio annuo continua ad essere superato.

L'ozono, che si forma indirettamente a partire dalle fonti d'inquinamento, costituisce la componente principale dello smog estivo. Il fenomeno si presenta stabile o in aumento nelle regioni urbane, mentre tende a decrescere nelle zone rurali.

Secondo una stima effettuata per la regione di Berna, i danni ambientali causati dai pendolari ammontano a 50 milioni di franchi all'anno.

Nella misura in cui le persone che possono permetterselo tendono a prendere dimora di preferenza nei Comuni dove esistono condizioni ambientali favorevoli, la minore qualità dell'ambiente nei centri degli agglomerati può essere considerata un fattore che rinforza il fenomeno della suburbanizzazione.

L'offerta d'alloggio

Un'offerta d'alloggio attrattiva è essenziale per permettere alle città di frenare l'esodo della popolazione.

Ciononostante, le città hanno diffi-

coltà a offrire condizioni di residenza favorevoli.

Dal lato dell'offerta, la regolazione del mercato dell'alloggio comporta attualmente una riduzione della rendita per gli investitori che rinunciano così alla costruzione e al rinnovamento degli alloggi; dal lato della domanda, ciò implica una sottoutilizzazione della superficie abitabile già ridotta.

Di conseguenza, il parco immobiliare resta relativamente vecchio e spesso manca la volontà di ammodernare gli alloggi.

Aggiungiamo a ciò che i terreni edificabili sono ormai rari e la concorrenza tra l'alloggio e le attività economiche comporta prezzi elevati. Infine, l'offerta di alloggi non corrisponde ai bisogni delle famiglie e l'offerta di oggetti da acquistare a un prezzo abbordabile è scarsa.

Questa situazione spinge abitanti e imprese verso l'esterno. A Losanna per esempio, mentre la città stessa tra il 1970 e il 1998 ha perso il 17% della popolazione, l'agglomerato ha registrato una crescita del 10%.

Le finanze pubbliche

Numerose città svizzere sono messe a confronto, da un periodo più o meno lungo, a un crescente disavanzo delle finanze pubbliche che ne mette in pericolo l'attrattiva. Questo deficit è originato soprattutto dai considerevoli bisogni finanziari risultanti dalle funzioni particolari che i centri urbani assumono nel contesto delle regioni urbane.

Di fatto, questi bisogni finanziari derivano tra l'altro dalle numerose prestazioni offerte dal centro all'insieme degli abitanti dell'agglomerato nei campi della cultura e dello sport, dell'educazione, della sanità, dei trasporti e della sicurezza. Quando è disatteso il principio dell'equivalenza fiscale, ossia quando la cerchia dei paganti non corrisponde a quella dei beneficiari, l'offerta di queste prestazioni implica che i centri urbani devono accollarsi gli oneri di centro. In Svizzera, ciò è il caso segnatamente nei settori della cultura e dello sport, della sicurezza e dei trasporti privati, poiché in tali campi i meccanismi di collaborazione e di finanziamento intercomuna-

Definizioni relative al sistema urbano svizzero

Città isolata

Comune di 10.000 abitanti o più.

Agglomerato

Insieme di Comuni di almeno 20'000 abitanti.

Questo insieme comprende una zona centrale costituita da un Comune nucleare ed eventualmente da altri Comuni adempienti le condizioni seguenti: essi contano 2'000 impieghi o più, e il quoziente del numero delle persone che lavorano sul loro territorio su quello delle persone attive occupate residenti è superiore o uguale a 0.85; inoltre devono formare una zona edificata continua con il Comune centrale o avere una frontiera comune con esso nonché inviarsi al lavoro almeno 1/6 della loro popolazione attiva occupata.

Un Comune che non appartiene alla zona centrale fa parte dell'agglomerato se almeno 1/6 della sua popolazione attiva residente lavora nella zona centrale e se sono adempite tre delle cinque seguenti condizioni:

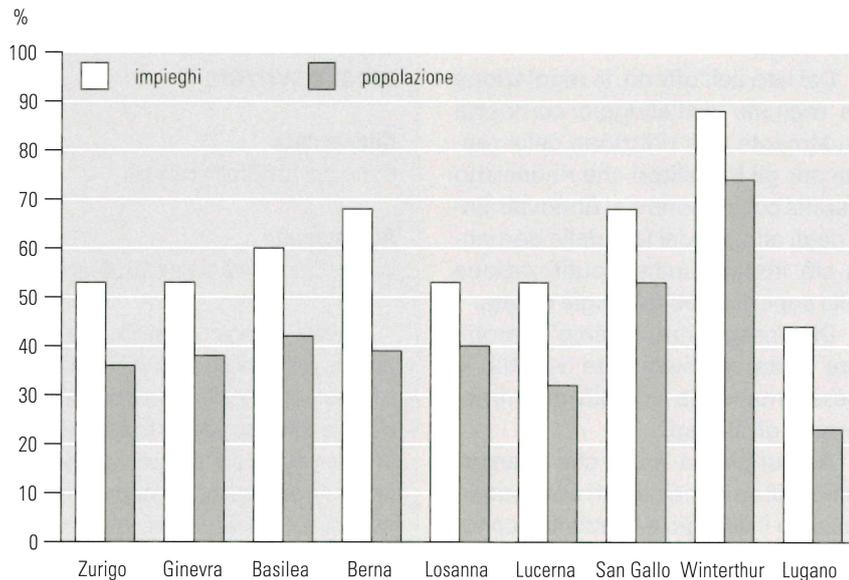
- continuità della zona edificata dal centro: gli spazi non edificati non devono superare una distanza di 200 m;
- la densità combinata abitanti/impieghi per ettaro di superficie dell'habitat e dell'agricoltura dev'essere superiore a 10;
- l'aumento della popolazione dev'essere maggiore di 10 punti nel corso degli ultimi 10 anni (vale per Comuni che non fanno ancora parte di un agglomerato);
- almeno 1/3 della popolazione attiva occupata residente deve lavorare nella zona centrale;
- la proporzione delle persone che lavorano nel settore primario non deve superare il doppio della media nazionale.

Area metropolitana

Sistema di agglomerazioni con strette relazioni funzionali e che spesso presenta anche un legame di continuità territoriale.

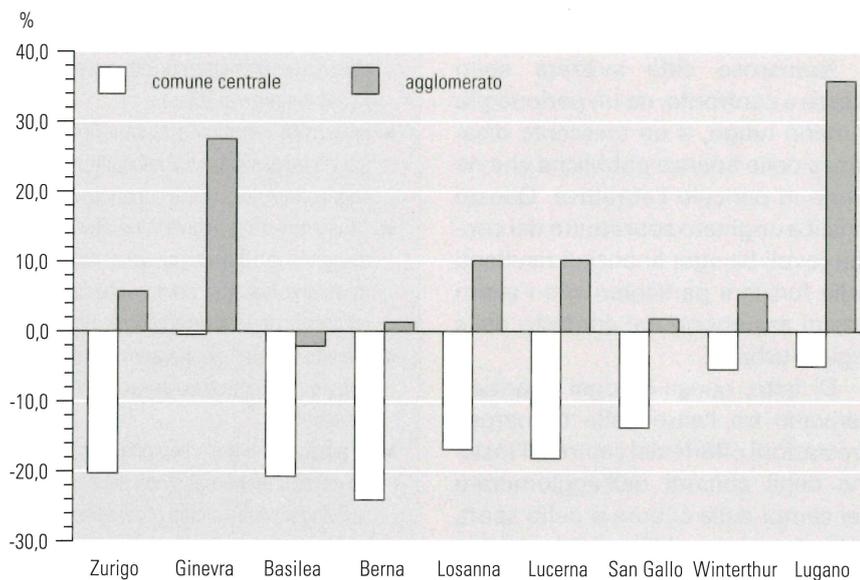
Fonte: Schuler M., Les niveaux géographiques de la Suisse, Ufficio federale di statistica, 1997

Quota degli impieghi e delle popolazioni dell'agglomerato nel Comune centrale, 1998



Fonte: Ufficio federale di statistica, Censimento delle aziende 1998 ed Evoluzione della popolazione (popolazione residente permanente il 31.12.1998). Elaborazione UFPT

Evoluzione della popolazione dell'agglomerato e del comune centrale tra il 1970 e il 1998



I dati dell'agglomerato comprendono anche il comune centrale

Fonte: elaborazione seco su dati del Censimento federale del 1970 e della statistica ESPOP 1998

li costituiscono ancora l'eccezione. Infine, occorre sottolineare che la costante crescita degli agglomerati rappresenta un fattore di aumento degli oneri legati alla funzione di centro.

Detto questo, gli oneri a carico del-

le città in seguito all'offerta di prestazioni di centro non devono far scordare che le infrastrutture legate per esempio alle prestazioni culturali creano dei vantaggi anche per il luogo in cui sono ubicate (in termini di im-

magine, accessibilità o potere decisionale). Inoltre, gli abitanti dei centri approfittano delle prestazioni offerte dai Comuni di cintura nei settori del traffico privato o dello sport per esempio. Tuttavia, né i vantaggi né i benefici di centro riescono a compensare del tutto gli oneri di centro.

Le necessità finanziarie dei centri sono influenzate anche dalla struttura della loro popolazione. In seguito alla differenziazione funzionale e sociale, i centri costituiscono in effetti un punto di cristallizzazione di numerosi problemi sociali (povertà, droga, integrazione delle popolazioni straniere ...), talché i centri devono farsi carico della gestione di questi problemi ed assumerne in massima parte il finanziamento. Di conseguenza, le spese lorde per abitante dei centri urbani nel campo della previdenza sociale sorpassano sempre la media degli altri Comuni e tra il 1992 e il 1995 sono raddoppiate in pressoché tutte le città della Svizzera.

I disavanzi con i quali si trovano confrontate le città possono raggiungere delle proporzioni tali da richiedere l'adozione di misure di riduzione delle uscite (riduzione dell'offerta di servizi pubblici attraenti) o di incremento delle entrate (aumento delle imposte). Siffatte misure inducono a loro volta le economie domestiche più benestanti, le prime a esserne toccate, a lasciare i centri.

Elementi per una politica nazionale degli agglomerati

La maggioranza della popolazione svizzera vive attualmente in regioni urbane. Tali regioni costituiscono altresì i pilastri della competitività economica svizzera sul piano della concorrenza mondiale, poiché solo esse dispongono di fattori di sito importanti per le imprese di punta (ampio mercato del lavoro, infrastruttura, immagine, trasporti, vicinanza di istituti scientifici). Si tratta pertanto in primo luogo di assicurare l'attrattiva delle città e degli agglomerati sia per gli abitanti sia per le imprese. Un'iniziativa concertata di Comuni, Cantoni e Confederazione vi può contribuire.

Comuni

È evidente che la responsabilità della gestione dei loro problemi finanziari compete in primo luogo ai centri urbani e che di conseguenza sta a loro di garantire una gestione moderna ed efficiente delle risorse.

Inoltre, va prevista l'attuazione di nuove forme di cooperazione tra i Comuni, che permettano di pianificare uno sviluppo comune e di finanziare e gestire insieme i progetti e i problemi di dimensione regionale.

L'obiettivo è una migliore gestione dei problemi del traffico pendolare e dell'inquinamento dell'ambiente, e una migliore corrispondenza tra learchie dei finanziatori e dei beneficiari delle prestazioni di centro nei campi della cultura e dello sport, della sicurezza, della sanità e dell'educazione.

Cantoni

Affinché queste nuove forme di cooperazione vengano accolte e messe in atto è necessario il concorso di diversi fattori. In primo luogo, occorre una reale volontà politica dei Comuni interessati.

Tuttavia, ciò non sarà sufficiente. Vi sono altri ostacoli da superare, quali le divergenze d'interessi tra le parti e le modificazioni necessarie a livello di ripartizione delle competenze. Questo insieme di resistenze diverse frena la creazione di organi di cooperazione regionale nell'ambito degli spazi urbani.

Per tentare di superare questi ostacoli di partenza, il Cantone Friburgo per esempio ha scelto di intervenire in maniera incentivante con la messa in vigore di una legge quadro cantonale che conferisce ai Comuni la possibilità di unirsi in seno a un agglomerato.

Nell'ambito sociale, gli elevati oneri dei centri risultano, per una larga par-

te, dalla situazione economica globale e dalla struttura demografica delle città, elementi sui quali queste ultime non hanno pressoché nessuna possibilità d'influenza. Per questa ragione, nel loro sistema di perequazione intracantonale, alcuni Cantoni tengono conto della situazione particolare dei Comuni con elevati oneri sociali. È il caso del Cantone Grigioni dal 1995.

Confederazione

La Confederazione può anch'essa contribuire ad assicurare la qualità di vita e la competitività economica delle città e degli agglomerati.

L'articolo 50 della nuova Costituzione federale esige d'altronde che la Confederazione, nell'ambito del suo agire, prenda in considerazione la particolare situazione delle città e degli agglomerati.

Il progetto di nuova perequazione finanziaria federale apporta un contributo importante a una possibile soluzione dei problemi urbani dal punto di vista finanziario. Da un canto, gli oneri eccessivi dovuti a ragioni sociodemografiche saranno riconosciuti e compensati. D'altro canto, in virtù della collaborazione e della compensazione intercantonale degli oneri, gli indennizzi per le prestazioni fornite dai centri saranno integralmente versati ai prestatori effettivi.

A prescindere dagli aspetti finanziari, la Confederazione esamina altresì i mezzi atti a:

- meglio considerare, in sede di elaborazione delle politiche settoriali federali (per esempio traffico, ambiente), determinate esigenze particolari delle regioni urbane;
- migliorare la cooperazione tra la Confederazione, i Cantoni e i Comuni per quanto concerne le città;
- promuovere una migliore coopera-

zione orizzontale in seno agli agglomerati;

- integrare la rete delle città svizzere nella rete delle città europee.

Il Dipartimento federale di giustizia e polizia e il Dipartimento federale dell'economia hanno il mandato di analizzare, in collaborazione con gli interlocutori interessati (Confederazione, Cantoni, Comuni), differenti opzioni d'intervento del quadro di questi quattro assi e di sottoporre entro la fine del 2001 al Consiglio federale delle proposte di basi di decisione concrete.

Indicazioni bibliografiche:

Secrétariat d'Etat à l'économie, Rapport sur les centres urbains, en collaboration avec l'Office fédéral de l'aménagement du territoire, Berna, 1999.

Güller P., Breu Th., Städte mit Zukunft - ein Gemeinschaftswerk, Synthese des Nationalen Forschungsprogrammes "Stadt und Verkehr", vdf Verlag, Zurigo, 1996.

Per altre informazioni:

- Contatti con i media: Rudolf Menzi, Ufficio federale della pianificazione del territorio, 3003 Berna, tel. 031 322 40 55, fax 031 322 47 16, e-mail rudolf.menzi@brp.admin.ch
- In merito al Rapporto sui centri urbani: Sarah Huber, Segretariato di Stato dell'economia, 3003 Berna, tel. 031 324 93 50, fax 031 322 27 68, e-mail sarah.huber@seco.admin.ch
- In merito a questo "dossier": Fred Baumgartner, Ufficio federale della pianificazione del territorio, 3003 Berna, tel. 031 322 40 54, fax 031 322 78 69, e-mail fred.baumgartner@brp.admin.ch ■