



16.02.2015

Istruzioni per l'esame e il cofinanziamento dei programmi d'agglomerato di 3a generazione

Referenz/Aktenzeichen: I243-0068

Osservazione preliminare

Il processo di attuazione dei programmi d'agglomerato di 1a e 2a generazione e la valutazione da parte della Confederazione dei programmi d'agglomerato di 3a generazione dipendono da condizioni quadro che possono cambiare anche dopo l'entrata in vigore delle presenti istruzioni. La più importante concerne le modalità di cofinanziamento futuro dei programmi d'agglomerato da parte della Confederazione. Il Consiglio federale intende garantire un cofinanziamento pubblico sufficiente e illimitato nel tempo del traffico d'agglomerato. Tuttavia, le decisioni di Popolo e Parlamento in merito al nuovo Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA) subentreranno probabilmente solo dopo che sarà scaduto il termine di inoltro attualmente valido per i programmi di agglomerato di 3a generazione. Le presenti istruzioni partono quindi dal presupposto che, nel migliore dei casi, la legislazione concernente il FOSTRA, attualmente oggetto di discussione politica, entrerà in vigore quando verranno esaminati i programmi d'agglomerato di 3a generazione, al più tardi tuttavia all'entrata in vigore del decreto federale che libera i crediti per il programma Traffico d'agglomerato di 3a generazione. Qualora il FOSTRA non dovesse diventare operativo, si potrebbe ricorrere, come soluzione di ripiego, al finanziamento speciale del traffico stradale (FSTS). Come illustrato nel rapporto esplicativo concernente il messaggio sul FOSTRA, in assenza del nuovo fondo, al termine della durata di validità del fondo infrastrutturale i progetti relativi al traffico d'agglomerato potranno appunto essere finanziati attingendo 30–40 milioni di franchi dal FSTS (stato dei prezzi: 2005).

L'elaborazione dei programmi d'agglomerato comporta quindi un rischio intrinseco perché copre un periodo in cui il cofinanziamento non è garantito. Diventa quindi più palese l'utilità di elaborare un programma d'agglomerato, si pensi in particolare ai benefici di una pianificazione coerente degli insediamenti e del traffico e ai vantaggi offerti dalla collaborazione tra Comuni, Cantoni e in parte anche tra aree transfrontaliere.

La valutazione dei programmi d'agglomerato di 3a generazione e la definizione dei requisiti per l'attuazione della 1a e 2a generazione terranno conto dell'evoluzione delle condizioni quadro.

La ridondanza identificabile nelle presenti istruzioni si giustifica con il fatto che la loro lettura non è concepita in ordine cronologico. Lo scopo è che, in sede di elaborazione del programma d'agglomerato, vengano consultate in modo mirato, ossia in relazione a determinati aspetti. È pertanto importante che il capitolo che si consulta riporti nel modo più esaustivo possibile le informazioni ricercate. Ne consegue che alcune tematiche sono trattate in più sezioni delle istruzioni.

Le presenti istruzioni entrano in vigore da subito.

Dipartimento federale dell'ambiente,
dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni



Doris Leuthard
Consigliera federale

Indice

1	INTRODUZIONE E CONTESTO	4
1.1	LA POLITICA DEGLI AGGLOMERATI DELLA CONFEDERAZIONE	4
1.2	COFINANZIAMENTO DELLE INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO NEGLI AGGLOMERATI	6
1.3	QUADRO NORMATIVO	7
1.4	SCOPO DEL DOCUMENTO	9
1.5	TERMINOLOGIA E FORMULAZIONI SPECIFICHE	11
2	PROCEDURA E SCADENZE	13
2.1	PRINCIPI.....	13
2.2	TAPPE E SCADENZE DEL PROGRAMMA TRAFFICO D'AGGLOMERATO	15
2.3	TAPPE E SCADENZE DEI PROGRAMMI D'AGGLOMERATO	17
2.4	CORRELAZIONI TRA I PROGRAMMI D'AGGLOMERATO E IL PROGRAMMA TRAFFICO D'AGGLOMERATO	18
3	PROGRAMMA D'AGGLOMERATO: CONTENUTO MINIMO ED EFFICACIA	19
3.1	OBIETTIVI DEL PROGRAMMA D'AGGLOMERATO	19
3.2	DELIMITAZIONE E PERIMETRO	20
3.3	ELABORAZIONE DEI PROGRAMMI D'AGGLOMERATO	22
3.4	REQUISITI DI BASE	25
3.5	CRITERI DI EFFICACIA.....	39
3.6	MISURE DEL PROGRAMMA D'AGGLOMERATO	47
4	VALUTAZIONE DEI PROGRAMMI D'AGGLOMERATO E DELLE RELATIVE MISURE	52
4.1	PRINCIPI DI BASE	52
4.2	PRECISAZIONI SULLA PROCEDURA	53
4.3	ESAME DEI REQUISITI DI BASE	55
4.4	VALUTAZIONE DELLE SINGOLE MISURE	56
4.5	VALUTAZIONE COMPLESSIVA DEL PROGRAMMA D'AGGLOMERATO	64
5	PRINCIPI ED ESIGENZE RELATIVI ALL'ATTUAZIONE.....	68
5.1	PRINCIPI.....	68
5.2	PROGETTI DI MASSIMA E PROGETTI.....	69
5.3	CONVENZIONE SULLE PRESTAZIONI	71
5.4	ACCORDO SUL FINANZIAMENTO PER I PROGRAMMI D'AGGLOMERATO DI 3A GENERAZIONE	73
5.5	ESIGENZE DI CONFORMITÀ CON IL PIANO DIRETTORE CANTONALE.....	74
6	ASPETTI FORMALI.....	75
6.1	FORMA DEL RAPPORTO FINALE.....	75
6.2	MISURE NEI SETTORI TRASPORTI/INSEDIAMENTI	75
	LE SCHEDE PER LE MISURE NEL SETTORE DEGLI INSEDIAMENTI RIPORTANO GLI ELEMENTI INDICATI DI SEGUITO.	78
6.3	REPORTING SULL'ATTUAZIONE	79
7	ALLEGATI.....	81
7.1	ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI.....	81
7.2	LIVELLI DI QUALITÀ DELL'OFFERTA DI TRASPORTI PUBBLICI.....	83

1 Introduzione e contesto

1.1 La politica degli agglomerati della Confederazione

Con la politica degli agglomerati del 2001 si è voluto rispondere ai molteplici problemi delle città nucleo e degli agglomerati negli anni Novanta. Tra questi si ricordano l'esodo urbano, la suburbanizzazione, la dispersione degli insediamenti, l'aumento della mescolanza sociale e funzionale, i problemi legati alla mobilità, i problemi ambientali e gli oneri a carico delle città nucleo. Poiché le città e gli agglomerati non erano più in grado di risolvere da soli queste sfide, nel 2001 il Consiglio federale lanciò la politica degli agglomerati che, in quanto politica trasversale, abbracciava volutamente più tematiche. Dato che le varie politiche settoriali e i diversi livelli istituzionali interagivano già in modo molto significativo, nella politica degli agglomerati si è dato grande rilievo alla costruzione di nuove strutture di governance che oltrepassassero le competenze settoriali e federali.

Contemporaneamente, nel suo rapporto del maggio 2001 il Gruppo d'esperti «Finanziamento dei trasporti negli agglomerati» (Commissione Bieri)¹ è giunto alla conclusione che l'ingente volume di traffico negli agglomerati può essere gestito solo se la Confederazione sostiene maggiormente i progetti dei Cantoni e dei Comuni. Questa visione è stata condivisa anche in sede di elaborazione della Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC).

La politica degli agglomerati del 2001 si è rivelata un successo. Negli scorsi anni sono stati creati strumenti e fondi di finanziamento mirati e complementari. Questa politica globale, basata su incentivi, ha trovato vasta eco negli agglomerati e ha permesso di conseguire notevoli progressi. Gli strumenti della politica degli agglomerati sono però di durata limitata. Per il loro rinnovo e sviluppo sono attualmente necessarie decisioni politiche ad intervalli regolari.

Una valutazione esterna condotta nel 2010 ha evidenziato che la politica degli agglomerati adottata nel 2001 è sulla buona strada ma non ha ancora raggiunto l'obiettivo². Si registrano in particolare miglioramenti nella collaborazione all'interno degli agglomerati e tra Confederazione, Cantoni, Città e Comuni. A tutti e tre i livelli istituzionali la politica degli agglomerati gode di ampio consenso. I programmi d'agglomerato e il fondo infrastrutturale hanno permesso di coordinare meglio lo sviluppo dei trasporti e quello degli insediamenti. Gli incontri per promuovere lo scambio di esperienze hanno adempiuto efficacemente la loro funzione di piattaforme di scambio tra gli attori della politica degli agglomerati.

Sulla base della valutazione e del successivo rapporto redatto dall'ARE e dalla SECO sullo sviluppo della politica degli agglomerati della Confederazione³, il Consiglio federale ha deciso di portare avanti tale politica. Nella riunione del 20 aprile 2011 ha incaricato l'ARE e la SECO di presentare una proposta in tal senso sotto forma di nuovo rapporto sulla politica degli agglomerati per il periodo successivo al 2016. Il rapporto dovrà chiarire in particolare:

- come **devono essere consolidati e ottimizzati** i settori dell'attuale politica degli agglomerati della Confederazione;
- come i campi d'azione tematici «**Sviluppo degli spazi aperti**», «**Competitività in generale**» e «**Aree metropolitane**» possono completare la politica degli agglomerati;
- in che misura si devono sviluppare **campi d'azione supplementari** (tra cui abitazioni, sanità e urbanistica e trasformazione urbana a basso impatto energetico e climatico) e che ruolo la Confederazione è chiamata a svolgere nei **sottoambiti strategici** degli agglomerati.

¹ Gruppo d'esperti «Finanziamento dei trasporti negli agglomerati» – Rapporto, spiegazioni e raccomandazioni, maggio 2001. Il mandato della Confederazione è stato lanciato sulla proposta avanzata il 1° settembre 1999 dalle associazioni dei trasporti (TCS, CTP, UTP e LITRA) volta a costituire una commissione d'esperti per le questioni legate al traffico d'agglomerato.

² CEAT, EBP e Infrac (2010): Evaluation der Agglomerationspolitik des Bundes 2002 – 2009: Schlussbericht. Berna (in tedesco)

³ ARE, SECO (2011): Evaluation und Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik des Bundes. Bericht zuhanden des Bundesrats, Bern / Evaluation et suite de la politique des agglomérations de la Confédération. Rapport à l'attention du Conseil fédéral, Berne (in francese e in tedesco)

Tra i settori da consolidare e ottimizzare vi sono i programmi d'agglomerato trasporti e insediamento, che rappresentano lo strumento principale e più conosciuto della politica degli agglomerati.

La società odierna deve affrontare grosse sfide: la popolazione aumenta e invecchia, l'economia cresce, i cambiamenti climatici si fanno visibili e tangibili e la concorrenza globale tra le piazze economiche si acuisce. Parallelamente, c'è sempre meno disponibilità di suolo. La politica degli agglomerati è pertanto chiamata ad intervenire su vari fronti.

Da un lato le città, gli agglomerati e le aree metropolitane rivestono un'importanza crescente come motori dello sviluppo economico, sociale e culturale, in quanto forniscono servizi a vantaggio anche delle aree circostanti e di quelle rurali. Tra aree urbane, rurali e regioni di montagna vi sono interazioni e interdipendenze di vario tipo.

Dall'altro, nello spazio urbano si concentrano molte problematiche che interessano il territorio. Il continuo sviluppo delle superfici insediative e della mobilità ostacola il coordinamento tra insediamenti e trasporti. La penuria di risorse e i cambiamenti climatici richiedono soluzioni a lungo termine, ad esempio nell'urbanistica e nello sviluppo degli spazi liberi. I cambiamenti demografici e l'evoluzione del mercato immobiliare mettono a dura prova la coesione sociale. La crescente globalizzazione dei flussi di merci e di conoscenze, l'aumento della mobilità della manodopera qualificata e la conseguente concorrenza internazionale tra piazze economiche mettono a dura prova le città e gli agglomerati in quanto motori dell'economia svizzera.

Insieme alla politica delle aree rurali e delle regioni di montagna, la politica degli agglomerati è un elemento essenziale dello sviluppo territoriale. Questi due settori sono complementari e contribuiscono in modo rilevante all'attuazione del Progetto territoriale Svizzera.

Nella strategia tripartita per una politica federale degli agglomerati sono descritti quattro obiettivi a lungo termine per gli agglomerati svizzeri⁴:

- *elevata qualità di vita*: gli agglomerati offrono un'elevata qualità di vita e presentano una forte coesione interna in una società caratterizzata dalla diversità;
- *forte attrattiva come piazza economica*: gli agglomerati sono rafforzati nella loro funzione di motore dell'economia e offrono condizioni quadro competitive a livello internazionale;
- *sviluppo insediativo di qualità*: gli agglomerati si sviluppano in modo da preservare le risorse, sono caratterizzati da uno sviluppo insediativo di qualità e centripeto e la loro estensione territoriale è chiaramente delimitata;
- *collaborazione efficace*: gli agglomerati, le loro città e i loro comuni sono in grado di superare le sfide e le affrontano in modo attivo avvalendosi di forme di collaborazione efficaci.

Sulla base delle sfide urbane e degli obiettivi a lungo termine, la strategia tripartita definisce sei campi tematici. Uno di questi è il coordinamento tra sviluppo insediativo e trasporti, di cui il proseguimento dei programmi d'agglomerato e il loro cofinanziamento da parte della Confederazione è la misura principale. Lo stesso vale per gli altri strumenti della Confederazione (progetti modello Sviluppo sostenibile del territorio, programma Progetti urbani), anche se in altri campi tematici.

La Confederazione considera la strategia tripartita della Conferenza tripartita degli agglomerati (CTA) un orientamento importante per la strategia federale.

⁴ TAK (2013), «Tripartite Strategie zur schweizerischen Agglomerationspolitik». Rapporto adottato dalla Conferenza tripartita sugli agglomerati (CTA) il 7 giugno 2013 (in tedesco e francese).

1.2 Cofinanziamento delle infrastrutture di trasporto negli agglomerati

Una misura prioritaria prevista dal rapporto del Consiglio federale sulla politica degli agglomerati 2001 è il rafforzamento dell'impegno finanziario della Confederazione nel settore dei trasporti negli agglomerati. Il maggiore sostegno finanziario è condizionato da una gestione coordinata del traffico e degli insediamenti all'interno degli agglomerati.

Con la votazione popolare del 2004 sulla nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) sono state create le basi per un impegno della Confederazione nel settore del traffico d'agglomerato.

Il Fondo infrastrutturale per il traffico negli agglomerati, la rete delle strade nazionali, nonché le strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche (di seguito denominato fondo infrastrutturale e abbreviato con FI) è lo strumento finanziario con il quale la Confederazione ha cofinanziato le infrastrutture di trasporto negli agglomerati nell'ambito dei progetti urgenti e dei programmi d'agglomerato di 1a e 2a generazione. Dopo la decisione del Parlamento del 16 settembre 2014 relativa alla liberazione dei crediti per il programma Traffico d'agglomerato a partire dal 2015, nel fondo infrastrutturale sono attualmente disponibili solo 230 milioni di franchi per i programmi di agglomerato di 3a e 4a generazione, importo questo del tutto insufficiente per coprire i bisogni degli agglomerati malgrado l'ordine di priorità rigoroso definito dalla Confederazione. Il Consiglio federale sta pertanto valutando le possibilità a disposizione per garantire un cofinanziamento sufficiente e illimitato nel tempo. Come per il fondo infrastrutturale, anche in futuro i mezzi finanziari dovranno essere assegnati in base all'efficacia delle infrastrutture previste e non in modo uniforme in tutte le regioni del Paese. Questa ripartizione presuppone l'elaborazione di un programma d'agglomerato, parte Trasporti e insediamenti, finalizzato a ottimizzare l'impiego dei mezzi di trasporto e ad assicurare il coordinamento con gli obiettivi di pianificazione del territorio. L'aliquota di contribuzione della Confederazione è determinata dall'efficacia globale del programma d'agglomerato, comprese le misure non infrastrutturali nei settori trasporti e insediamenti. Vengono inoltre considerati gli effetti delle misure del programma d'agglomerato sull'ambiente e sul paesaggio.

1.3 Quadro normativo

Fondo infrastrutturale e Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato

Nel febbraio 2015 il Consiglio federale ha adottato il messaggio relativo alla creazione di un fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato, per la copertura del deficit finanziario e per il programma strategico di sviluppo delle strade nazionali (messaggio FOSTRA). Il fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA) pone rimedio alle carenze strutturali e assicura durevolmente il finanziamento delle strade nazionali e i contributi federali per i progetti nel settore dei trasporti negli agglomerati. Il FOSTRA deve essere sancito nella Costituzione e finanziato tramite entrate esistenti e nuove, vincolate a questo scopo.

La Confederazione prevede di sostituire l'attuale legislazione sul fondo infrastrutturale (FI) con quella sul fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA). I mezzi ancora disponibili nel FI devono essere proporzionalmente trasferiti nel FOSTRA e nel finanziamento speciale per il traffico stradale (FSTS). Le principali fonti di finanziamento del FOSTRA sono vincolate a livello costituzionale e le attribuzioni al fondo sono direttamente assegnate al FOSTRA attraverso i conti della Confederazione:

- 100 per cento del prodotto netto del supplemento fiscale sugli oli minerali (entrate esistenti);
- 100 per cento del prodotto netto dei proventi del contrassegno autostradale (entrate esistenti);
- di regola 100 per cento del prodotto netto dell'imposta sugli autoveicoli (entrate esistenti; da ora a destinazione vincolata);
- 100 per cento del prodotto netto sul contributo forfettario sui veicoli a trazione alternativa (nuove entrate);
- Una quota della tassa sugli oli minerali, a destinazione vincolata (entrate esistenti), a partire dal 2013 circa;
- altre entrate a destinazione vincolata decisa del legislatore (ad es. sanzione sulle emissioni di CO₂, attualmente prevista dalla legge sul CO₂ del 23 dicembre 2011⁵ per l'FI);
- eventuali riserve del finanziamento speciale per il traffico stradale (FSTS).

Il fondo sarà disciplinato da una legge ad hoc (legge federale concernente il fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato), ma anche da altre disposizioni importanti della LUMin e dell'OUMin.

Le presenti istruzioni partono dall'assunto che, con il FOSTRA, la Confederazione sarà in grado di garantire il cofinanziamento delle future generazioni di programmi d'agglomerato ovvero che, qualora il progetto FOSTRA non andasse in porto, si potrà trovare una fonte alternativa di cofinanziamento nel quadro del FSTS.

Revisione della legge sulla pianificazione del territorio

Dall'ultima versione delle istruzioni, anche il quadro normativo che disciplina lo sviluppo insediativo in Svizzera ha subito cambiamenti sostanziali. Il 1° maggio 2014, dando seguito alla volontà espressa dall'elettorato svizzero nella votazione del 3 marzo 2013, il Consiglio federale ha posto in vigore la revisione della legge sulla pianificazione del territorio (LPT) e della relativa ordinanza, le Direttive tecniche sulle zone edificabili e l'Integrazione della Guida alla pianificazione direttrice.

La LPT riveduta definisce all'articolo 8a il contenuto minimo del piano direttore nell'ambito degli insediamenti. Il piano direttore deve indicare in particolare:

- le dimensioni complessive delle superfici insediative, la loro distribuzione nel Cantone e le misure atte a garantire il coordinamento regionale della loro espansione;
- le misure volte ad assicurare il coordinamento fra gli insediamenti e i trasporti;

⁵ RS 641.71

- le misure finalizzate a uno sviluppo degli insediamenti verso l'interno (N.d.T. secondo la nuova terminologia nel testo posto in consultazione);
- le misure volte a garantire il dimensionamento corretto delle zone edificabili secondo l'articolo 15; e
- le misure volte a rafforzare il rinnovamento degli insediamenti.

Rispetto a quanto fatto finora nella maggior parte dei Cantoni, in futuro i piani direttori cantonali conterranno indicazioni molto più esaustive sulla delimitazione degli insediamenti, sullo sviluppo degli insediamenti verso l'interno e sulle nuove zone edificabili. Le ripercussioni sui contenuti dei programmi d'agglomerato sono precisate singolarmente nei corrispondenti capitoli delle presenti istruzioni.

I Cantoni hanno cinque anni di tempo – ossia fino alla fine del 2019 – per adeguare i loro piani direttori e farli approvare dal Consiglio federale. Fino all'approvazione di tali adeguamenti, i Cantoni sono tenuti a compensare le nuove zone edificabili create mediante dezonamenti concomitanti di superficie identica. A questo proposito, l'ordinanza prevede poche eccezioni cui ricorrere in modo restrittivo. Per l'elaborazione dei programmi d'agglomerato di 3a generazione occorrerà un coordinamento ancora più intenso con i piani direttori cantonali e con i relativi lavori di adeguamento. Il coordinamento può risultare difficoltoso se i lavori di adeguamento del piano direttore non sono ancora molto avanzati. Inoltre, l'esame dei programmi d'agglomerato da parte della Confederazione può risultare ostacolato nei casi in cui il Cantone prevede l'approvazione da parte del Consiglio federale solo nel 2018 o nel 2019. I Cantoni e gli agglomerati sono chiamati a creare congiuntamente condizioni quadro ottimali. Nel limite del possibile, le presenti istruzioni cercano di tener conto della diversa situazione dei Cantoni, in modo da garantire una valutazione uniforme a livello nazionale dello sviluppo degli insediamenti verso l'interno nel quadro dell'esame dei programmi d'agglomerato da parte della Confederazione.

1.4 Scopo del documento

Il traffico d'agglomerato e l'elaborazione di programmi d'agglomerato sono compiti dei Cantoni, dei Comuni, e/o (sempre che delle responsabilità adeguate siano trasferite) degli enti regionali⁶. È loro competenza sviluppare programmi d'agglomerato, definire un ordine di priorità per le misure o i pacchetti di misure⁷ e attuarli. La Confederazione esamina e valuta i programmi d'agglomerato dei Cantoni, dei Comuni e/o degli enti regionali e sostiene la realizzazione delle relative misure infrastrutturali accordando contributi a titolo sussidiario.

Le presenti istruzioni per l'esame e il cofinanziamento dei programmi d'agglomerato di 3a generazione (di seguito denominate Istruzioni 2015) sono destinate ai Cantoni, ai comuni e/o agli enti regionali, che assicurano l'elaborazione dei programmi d'agglomerato di 3a generazione e l'attuazione delle misure dei programmi d'agglomerato in corso, come pure alla Confederazione, che valuta e cofinanzia i programmi di 3a generazione.

Poiché in sede di esame dei programmi d'agglomerato di 1a e 2a generazione sono emerse differenze metodologiche e qualitative tra un programma e l'altro, le Istruzioni 2014 mirano a proporre a tutti gli attori coinvolti una procedura unitaria, assicurando e semplificando il coordinamento. Sono inoltre un ausilio che permette alla Confederazione di applicare una metodologia coerente per valutare tutti i programmi secondo criteri comparabili, tenendo in considerazione per quanto possibile le peculiarità di ciascun agglomerato. Il testo, tecnico e dettagliato, è destinato a un pubblico di specialisti.

Le Istruzioni 2015 sostituiscono quelle del 2010, le ottimizzano e ne riprendono in parte i contenuti, completandoli se del caso. In linea di massima il metodo usato per valutare i programmi di 1a e 2a generazione ha dato buoni risultati e ha raccolto un ampio consenso tra gli addetti ai lavori e i responsabili politici. Non c'è pertanto motivo di cambiarlo radicalmente. Le presenti istruzioni poggiano quindi sul metodo sviluppato per l'esame dei programmi d'agglomerato di 2a generazione secondo le istruzioni del 2010 e lo precisano ulteriormente sulla base delle esperienze maturate.

Nelle Istruzioni 2015, come già in quelle 2010, viene attribuita grande rilevanza all'esplicitazione dei nessi tra lo stato attuale, lo scenario auspicato e le misure contenute nei programmi. Tra i requisiti di contenuto minimi che un programma d'agglomerato deve soddisfare vi è l'analisi dello stato attuale e dell'evoluzione prevista, compresi i punti forti e i punti deboli a livello di trasporti e di insediamento. Il reporting sullo stato d'attuazione delle misure prioritarie dei programmi precedenti (misure della lista A secondo la convenzione sulle prestazioni) acquista pertanto maggiore importanza. Nei requisiti posti ai programmi rientrano anche l'elaborazione e l'aggiornamento dello scenario auspicato, in base al quale dovranno essere sviluppate le strategie e le misure. Le misure proposte devono quindi essere chiaramente desumibili dall'analisi dello stato attuale, dallo scenario auspicato e dalle strategie (filo conduttore). Questo requisito persegue tre obiettivi: sostenere la definizione di un ordine di priorità coerente e comprensibile delle misure, migliorare la comunicabilità dei programmi d'agglomerato e contribuire all'efficienza del processo di valutazione.

Le presenti istruzioni forniscono soltanto una base formale al programma Traffico d'agglomerato e non sostituiscono in alcun modo il processo politico. È il Parlamento a decidere in merito all'assegnazione delle risorse finanziarie. A seconda dell'esito della discussione politica in corso sulle modalità con cui la Confederazione finanzia in futuro i programmi d'agglomerato e sulla scorta delle esperienze tratte dalla valutazione della 3a generazione dei programmi d'agglomerato, le presenti istruzioni saranno

⁶ Con questo termine si intendono le diverse forme di collaborazione regionale esistenti nelle agglomerazioni (associazioni, collettività riconosciute del diritto pubblico, come associazioni comunali, conferenze regionali, ecc.)

⁷ Cfr. capitolo 3.6.4 per maggiori informazioni sui pacchetti di misure. Per facilitare la lettura, nel seguito non verrà fatta una distinzione sistematica tra «misure» e «pacchetti di misure».

adeguate alle nuove condizioni quadro in vista delle istruzioni per i programmi d'agglomerato di 4a generazione.

1.5 Terminologia e formulazioni specifiche

1.5.1 Programma d'agglomerato

Il programma d'agglomerato è uno strumento di pianificazione e gestione che permette agli agglomerati di affrontare le loro molteplici sfide in modo coordinato, efficace ed efficiente e di svilupparsi conformemente ai principi della sostenibilità.

L'elaborazione del programma d'agglomerato mira a promuovere il coordinamento contribuendo a fare sì che i problemi vengano risolti in modo efficace ed efficiente e che gli agglomerati sfruttino per quanto possibile appieno le proprie potenzialità. Questi due aspetti – coordinamento e pieno sfruttamento delle potenzialità – sono decisivi per mantenere e migliorare la competitività e la qualità di vita negli agglomerati.

Il programma d'agglomerato aiuta gli agglomerati ad agire non più in un'ottica settoriale, ma in un'ottica globale, che esuli cioè dai confini comunali, cantonali e nazionali. L'obiettivo è di garantire lo sviluppo coordinato degli agglomerati grazie a una maggiore collaborazione orizzontale e verticale. Il programma d'agglomerato permette ai diretti interessati di definire un ordine di priorità e di impiegare i mezzi disponibili in modo efficace ed efficiente.

Il programma d'agglomerato può estendersi a tutte le politiche settoriali che richiedono un coordinamento oltre i confini comunali, cantonali o nazionali. Tuttavia, per il cofinanziamento delle infrastrutture del traffico d'agglomerato la Confederazione ha definito requisiti minimi di coordinamento nei settori dei trasporti e degli insediamenti. In questo caso specifico si parla di programma d'agglomerato, parte «Trasporti e insediamenti».

Per semplicità, qui di seguito per «programma d'agglomerato» si intende la parte Trasporti e insediamento.

1.5.2 Generazione

Il concetto di generazione indica i programmi d'agglomerato presentati di regola ogni quattro anni alla Confederazione in vista di un cofinanziamento. Il numero o l'aggettivo numerale che lo accompagna sta a indicare il ciclo di programmazione.

I programmi di 1a generazione sono stati inoltrati a fine 2007 e sono stati esaminati dalla Confederazione nel corso del 2008. A fine 2010 il Parlamento ha sbloccato i crediti corrispondenti per il periodo a partire dal 2011.

I programmi di 2a generazione sono stati inoltrati entro fine giugno 2012 ed esaminati nel corso del 2012/2013. Il 16 settembre 2014 il Parlamento ha sbloccato i crediti attribuiti a questi programmi per la fase che inizierà nel 2015.

I programmi di 3a generazione dovranno essere inoltrati entro fine 2016 ed esaminati nel corso del 2016/2017. Attualmente si prevede che i crediti per il periodo a partire dal 2019 verranno liberati nel corso del 2019.

Viene fatta inoltre una distinzione tra nuovi programmi d'agglomerato e programmi d'agglomerato rielaborati: questi ultimi sono quelli che hanno beneficiato di un cofinanziamento da parte della Confederazione nel quadro della generazione precedente. Se un agglomerato salta una generazione di programmi, i programmi della generazione successiva sono considerati programmi rielaborati. I nuovi programmi sono invece tutti quelli che non rientrano nella categoria appena descritta.

1.5.3 Ente responsabile del programma d'agglomerato

Secondo l'articolo 23 OUMin, gli enti responsabili sono competenti per la pianificazione e la realizzazione dei programmi d'agglomerato (cpv. 1). Garantiscono l'obbligatorietà del programma d'agglomerato e provvedono alla sua realizzazione coordinata (cpv. 2).

Il concetto di ente responsabile impiegato nell'ordinanza va inteso in senso pragmatico. La funzione può anche limitarsi a quella di intermediario tra gli enti responsabili delle decisioni relative alla pianificazione e ai crediti e l'Amministrazione federale.

Fintanto che il compito di ente responsabile nei confronti della Confederazione non è stato delegato a una struttura di collaborazione regionale (intercomunale, intercantonale o internazionale), la Confederazione parte dal presupposto che l'ente responsabile del programma d'agglomerato sia il Cantone (i Cantoni per gli agglomerati intercantionali).

Per i dettagli si rinvia al capitolo 3.4.2.

2 Procedura e scadenze

2.1 Principi

L'elaborazione, l'attuazione e la rielaborazione dei programmi d'agglomerato sono di competenza di diversi attori (Cantoni, Comuni, partner esteri o – se i compiti corrispondenti sono stati delegati – degli enti regionali), i quali definiscono un ente responsabile nei confronti della Confederazione che si esprima con voce unanime. Una volta ultimato o rielaborato il programma d'agglomerato, l'ente responsabile lo sottopone per esame alla Confederazione.

La Confederazione verifica che tutti i requisiti di base siano soddisfatti (cfr. cap. 3.4). I contributi federali sono infatti concessi soltanto ai programmi d'agglomerato che adempiono i **requisiti di base**.

Dato che i mezzi finanziari sono limitati e nell'ottica della massima efficacia, gli enti responsabili devono definire un ordine di priorità per le misure previste dal programma d'agglomerato. La Confederazione esamina l'**ordine di priorità** e procede a sua volta a una prioritizzazione delle misure considerando l'insieme dei programmi d'agglomerato. La gerarchia delle priorità è stabilita in base a un'analisi del rapporto costi/benefici e ai **criteri di efficacia** definiti nella LUMin (cfr. cap. 3.5).

Lo stato di attuazione delle misure dei programmi d'agglomerato di 1a e 2a generazione viene considerato nella valutazione dei benefici dei programmi di 3a generazione (cap. 4.5.1). Il **reporting sull'attuazione** delle misure è parte integrante dei programmi d'agglomerato di 3a generazione (cfr. cap. 6.3).

Per determinare l'aliquota di contribuzione alle misure prioritarie, la Confederazione valuta l'efficacia del programma d'agglomerato nella sua globalità in base agli stessi criteri di efficacia e, come per le misure, procede a un'analisi del rapporto costi/benefici.

I risultati dell'esame dei programmi d'agglomerato forniscono alla Confederazione le basi per allestire o aggiornare il **programma Traffico d'agglomerato**. I crediti sono sbloccati non appena il Parlamento ha approvato il programma.

Dopo l'approvazione del programma da parte delle Camere, la Confederazione stipula con il Cantone (o con il Cantone e l'ente responsabile regionale, cfr. cap. 3.4.2) una **convenzione sulle prestazioni**, in cui sono definite in particolare le misure infrastrutturali e non infrastrutturali che l'agglomerato deve attuare, le misure cofinanziate dalla Confederazione, l'aliquota di contribuzione della Confederazione nonché gli obblighi delle parti riguardo all'attuazione della convenzione.

Se una misura è pronta per la realizzazione e il suo finanziamento è assicurato, viene concluso un **accordo sul finanziamento** tra l'agglomerato (in linea di principio il Cantone) e la Confederazione (Ufficio responsabile), la quale definisce i dettagli dell'attuazione (cfr. cap. 5.4).

Il processo che va dall'elaborazione dei programmi d'agglomerato fino alla firma degli accordi sul finanziamento (vd. fig. 1) segue un ciclo quadriennale.

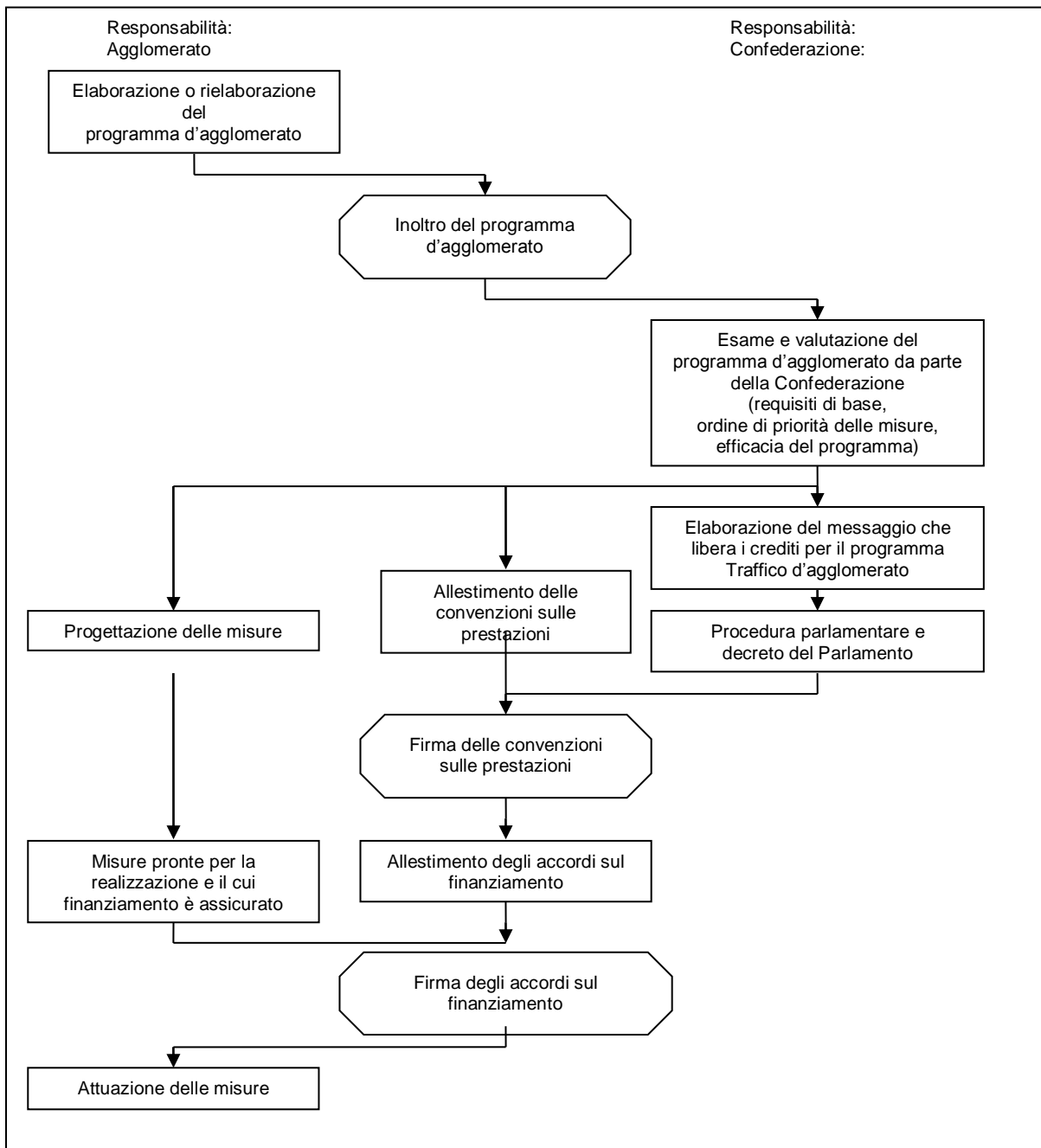


Figura 1

Si distingue tra due strumenti/procedure a due livelli istituzionali distinti:

- Programma Traffico d'agglomerato
Di pertinenza federale, consente di assegnare i mezzi del fondo infrastrutturale ai diversi programmi d'agglomerato.
- Programma d'agglomerato
Di pertinenza dell'agglomerato (Comune, regione, Cantone), consente di definire lo scenario auspicato sotto il profilo politico e tecnico e di elaborare le relative strategie e misure.

2.2 Tappe e scadenze del programma Traffico d'agglomerato

2.2.1 Progetti urgenti

Contemporaneamente alla messa in vigore del fondo infrastrutturale, l'Assemblea federale ha sbloccato i crediti per la realizzazione di progetti urgenti per un totale di circa 2,5 miliardi di franchi (cfr. Decreto federale concernente il credito complessivo per il fondo infrastrutturale del 4 ottobre 2006). Tutti questi progetti sono cofinanziati dalla Confederazione nella misura del 50 per cento.

2.2.2 Programma Traffico d'agglomerato

Lo sblocco dei crediti per le infrastrutture di trasporto è subordinato all'approvazione del programma Traffico d'agglomerato da parte delle Camere federali.

Come previsto dalla LFIT, nel 2005 il Consiglio federale ha sottoposto all'Assemblea federale i progetti più urgenti, a fine 2009 la prima generazione del programma per il cofinanziamento dei programmi d'agglomerato e a inizio 2014 la seconda. Secondo la LFIT, il Consiglio federale è inoltre tenuto a informare ogni quattro anni l'Assemblea federale sullo stato di realizzazione del programma e a chiedere la liberazione dei crediti per il periodo successivo. Lo sblocco dei crediti per il traffico d'agglomerato avviene quindi di regola a cadenza quadriennale.

Saltare una generazione di programmi (ossia rinunciare alla loro elaborazione) è un'opzione possibile, ma che la Confederazione non raccomanda. Qualora si optasse comunque per questa soluzione, la base di riferimento per la generazione di programmi successiva è costituita dall'ultima generazione esistente.

Affinché i crediti vengano sbloccati, il Consiglio federale deve sottoporre al Parlamento una generazione aggiornata del programma Traffico d'agglomerato, che deve riportare un elenco delle infrastrutture che hanno già beneficiato di un contributo federale, un elenco delle infrastrutture per le quali viene chiesto lo sblocco di crediti per il quadriennio a venire e un elenco delle misure per le quali è previsto uno sblocco di crediti nel quadriennio successivo, ma che devono ancora essere sviluppate e ottimizzate dagli agglomerati.

Ad eccezione dei progetti più urgenti, il primo sblocco dei crediti a partire dal 2011 riguarda la prima generazione del programma Traffico d'agglomerato. Il secondo concerne lo sblocco di crediti a partire dal 2015. Il prossimo messaggio previsto sullo sblocco dei crediti per una terza generazione del Programma d'agglomerato trasporti avverrà probabilmente approvato nel 2019. Il terzo riguarderà.

Fino allo scioglimento del fondo (la LFIT stabilisce che il fondo viene sciolto dopo 20 anni), il Parlamento decreta in regola lo stanziamento di crediti a cadenza quadriennale. Il FOSTRA non modifica questo principio.

2.2.3 Tabella di marcia

Il seguente schema rappresenta le varie tappe del programma Traffico d'agglomerato:

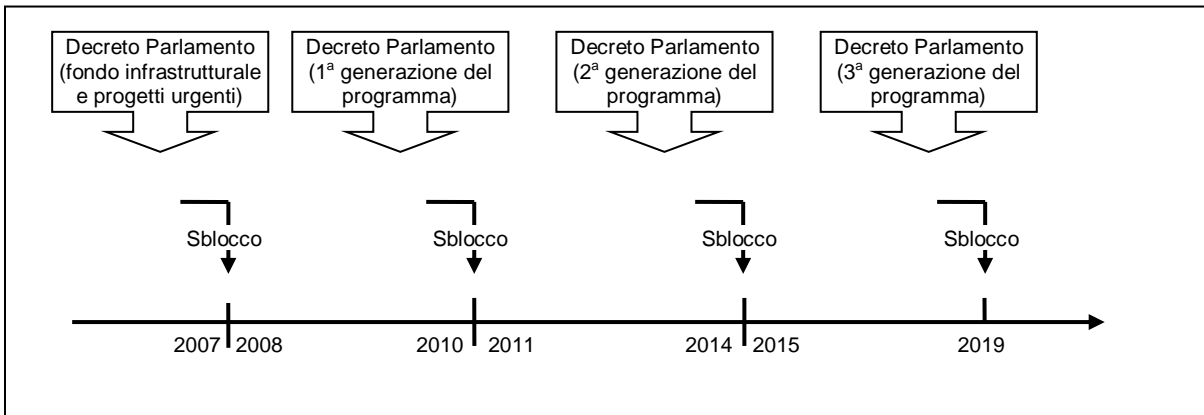


Figura 2

2.3 Tappe e scadenze dei programmi d'agglomerato

I programmi d'agglomerato sono elaborati dagli enti territoriali e dalla struttura di collaborazione responsabile. Le scadenze per la loro elaborazione o rielaborazione si allineano al ritmo quadriennale del programma Traffico d'agglomerato.

2.3.1 Programmi d'agglomerato di 1a e 2a generazione

I programmi d'agglomerato di 1a generazione sono stati elaborati in vista della concessione di contributi federali nel quadro della tappa di finanziamento 2011-2014 del programma Traffico d'agglomerato. Sono stati inoltrati alla Confederazione per la fine del 2007 e sono stati esaminati nel corso del 2008. Nel 2010, nell'ambito dei lavori successivi all'elaborazione del programma Traffico d'agglomerato, sono state allestite le convenzioni sulle prestazioni, che sono state firmate dopo che il Parlamento ha sbloccato i crediti.

I programmi d'agglomerato di 2a generazione contengono le misure da cofinanziare nel quadro della tappa di finanziamento 2015-2018 del programma Traffico d'agglomerato.

La fase di attuazione dei programmi d'agglomerato di 1a e 2a generazione è trattata al capitolo 5.

2.3.2 Programmi d'agglomerato di 3a generazione

I programmi d'agglomerato di 3a generazione contemplano le misure da cofinanziare nel quadro della terza tappa di finanziamento (dal 2019) del programma Traffico d'agglomerato.

In linea di massima, si tratta di aggiornare e consolidare i programmi esistenti, se del caso completando e approfondendo singoli ambiti settoriali. Solo in pochi casi è necessaria una rielaborazione approfondita di un programma d'agglomerato esistente. I rapporti d'esame dell'ARE sui programmi di 2a generazione indicano i miglioramenti necessari. Sarà inoltre necessario verificare, e se del caso coordinare, gli attuali contenuti – in particolare lo scenario auspicato, la strategia settoriale Inseadimento e le relative misure – con i contenuti dei piani direttori cantonali adeguati o con le relative attività di adeguamento nonché con le nuove disposizioni della legislazione in materia di pianificazione del territorio.

La questione del finanziamento delle misure prioritarie previste dai programmi di 3a generazione non è ancora stata chiarita. La Confederazione intende garantire il finanziamento a lungo termine del programma Traffico d'agglomerato e ha pertanto proposto la creazione del FOSTRA. Solo dopo i dibattiti parlamentari e la votazione popolare sul progetto si saprà se il finanziamento dei programmi di 3a generazione e di quelle successive è garantito oppure se si dovrà trovare un'altra soluzione di finanziamento. Pertanto, a livello federale non si sa ancora da quando e in che misura saranno disponibili risorse per finanziare i programmi d'agglomerato delle generazioni future (cfr. anche le spiegazioni al cap. 1.3).

Scadenza per l'inoltro dei nuovi programmi d'agglomerato: 30 settembre 2016.

Scadenza per l'inoltro dei programmi d'agglomerato di 3a generazione rielaborati: 31 dicembre 2016.

Fasi intermedie prima dell'inoltro dei programmi d'agglomerato di 3a generazione

Nella fase di elaborazione è previsto, per tutti i programmi di 3a generazione, un colloquio di natura tecnica tra specialisti dell'ARE e degli enti responsabili volto a fornire indicazioni mirate per i lavori di elaborazione.

Per i nuovi programmi l'ARE propone due colloqui con gli enti responsabili: il primo all'inizio dei lavori, il secondo dopo che è stata approntata la prima bozza del programma. A questo si aggiunge la possibilità di un contatto informale per poter chiarire determinati punti in modo rapido e semplice.

2.3.3 Tabella di marcia

Il seguente schema illustra le tappe e le scadenze per l'elaborazione e la valutazione dei programmi d'agglomerato.

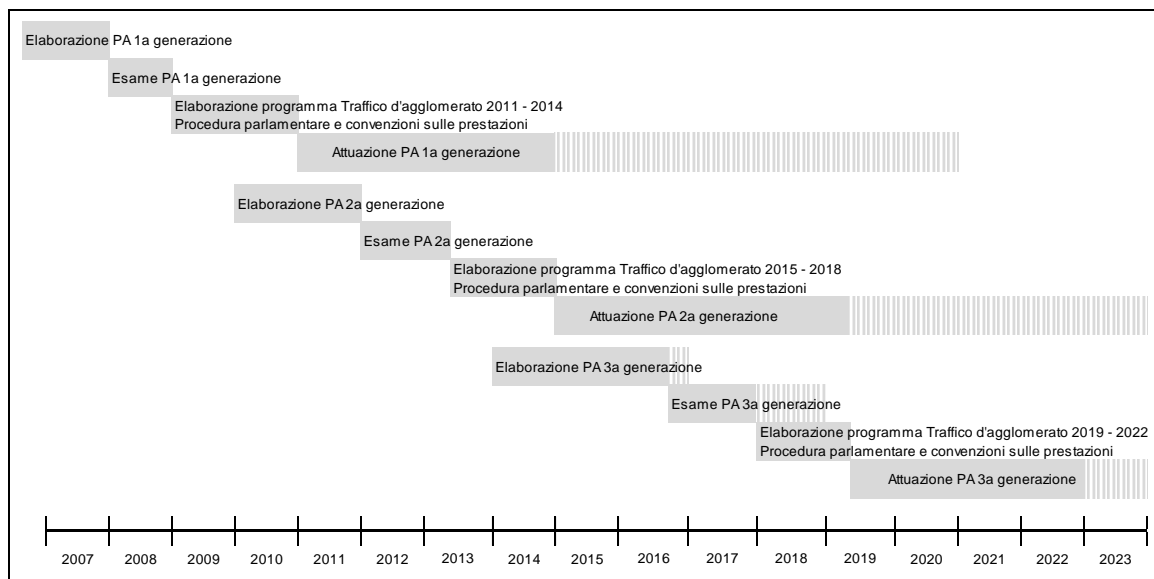


Figura 3

2.4 Correlazioni tra i programmi d'agglomerato e il programma Traffico d'agglomerato

Nei rapporti d'esame sui programmi d'agglomerato di 1a e 2a generazione sono riportate le singole misure classificate in base al grado di priorità e una valutazione degli effetti a livello di programma. Viene fatta una distinzione tra misure della lista A, B e C (cfr. cap. 4.4.1). In base ai rapporti d'esame sono stati redatti i due messaggi del Consiglio federale concernenti il decreto che libera i crediti per il programma Traffico d'agglomerato dal 2011 e dal 2015. Sulla scorta dei messaggi, il Parlamento determina l'aliquota dei contributi federali per ciascun programma d'agglomerato e le misure della lista A da cofinanziare e prende atto dello stato di attuazione e del fabbisogno futuro di investimenti.

Anche il messaggio concernente lo sblocco dei crediti per il programma Traffico d'agglomerato a partire dal 2019 verrà elaborato in base a questo schema.

3 Programma d'agglomerato: contenuto minimo ed efficacia

3.1 Obiettivi del programma d'agglomerato

Lo strumento programma d'agglomerato svolge una duplice funzione:

- per la struttura di collaborazione e gli enti territoriali interessati rappresenta uno strumento di coordinamento e gestione delle politiche settoriali «traffico» e «sviluppo degli insediamenti»;
- sul piano formale costituisce lo strumento con il quale gli enti responsabili presentano alla Confederazione, in conformità alla LFIT, una domanda di sovvenzionamento delle loro infrastrutture di trasporto.

Il programma d'agglomerato deve assicurare un'ottimizzazione dei sistemi di trasporto a livello intercomunale e in alcuni casi intercantonale e transfrontaliero e il loro coordinamento con lo sviluppo insediativo. Coordina lo sviluppo degli insediamenti e il traffico con un approccio globale che integra anche l'ambiente (paesaggio, protezione della natura, protezione dell'aria e dell'acqua) e propone misure prioritarie per i diversi vettori di trasporto e per lo sviluppo insediativo. Il coordinamento richiesto tra insediamenti, paesaggio e trasporti riguarda infatti sia la popolazione residente che le aziende operanti sul territorio. Per entrambe, una buona raggiungibilità è un fattore importante per la qualità della vita e della piazza economica e contribuisce alla competitività dell'agglomerato.

Il programma d'agglomerato è quindi un piano di misure avente lo scopo di attuare una strategia globale di coordinamento dei trasporti e degli insediamenti nell'intero agglomerato. Deve prevedere un'attuazione a tappe (ordine di priorità delle misure), essere conforme ai piani direttori cantonali e tener conto dello stato e dello sviluppo prevedibile delle reti nazionali dei trasporti. Le autorità e gli agglomerati devono attenersi a quanto previsto nei piani settoriali della Confederazione. Prima di poter beneficiare di contributi federali, le misure previste dal programma d'agglomerato per il settore dei trasporti devono essere oggetto di una pianificazione approfondita eseguita con gli strumenti usuali (esame di opportunità e fattibilità, eventualmente esame di impatto ambientale).

Un programma d'agglomerato include infrastrutture locali, regionali e nazionali all'interno dell'agglomerato (rete di strade nazionali, traffico ferroviario). Ha infatti lo scopo di coordinare i vari ambiti e i vari «attori» dei singoli vettori di trasporto (ad esempio in ambito stradale: strade comunali, cantonali e nazionali), indipendentemente dai canali di finanziamento.

3.2 Delimitazione e perimetro

3.2.1 Perimetro del programma d'agglomerato

Nell'OUMin il Consiglio federale, basandosi sulla definizione di agglomerato che l'Ufficio federale di statistica ha fornito nel 2000, designa le città e gli agglomerati che hanno diritto a un aiuto finanziario. Le città e gli agglomerati beneficiari (una cinquantina) sono elencati nell'allegato 4 dell'OUMin (cfr. art. 19 OUMin).

Negli ultimi anni l'Ufficio federale di statistica ha rielaborato completamente questa definizione e nel dicembre del 2014 ha pubblicato i risultati dei lavori condotti. Per i programmi d'agglomerato di 3a generazione resta tuttavia applicabile l'elenco riportato nell'allegato 4 dell'OUMin (garanzia dei diritti acquisiti). Fanno eccezione le aggregazioni comunali: il perimetro è adeguato ad esempio nel caso in cui, prima dell'aggregazione, singoli Comuni non facevano parte del perimetro del programma d'agglomerato.⁸ In concomitanza con l'aggiornamento delle disposizioni di legge relative al futuro cofinanziamento dei programmi d'agglomerato, la Confederazione dovrà rivedere ed eventualmente adeguare la lista dei Comuni aventi diritto a un aiuto finanziario.

Spetta ai Cantoni, ed eventualmente agli enti territoriali esteri, definire il perimetro di elaborazione del programma d'agglomerato. La Confederazione non considera uno svantaggio il fatto che singoli Comuni situati fuori dal perimetro statistico siano integrati nel programma. È tuttavia opportuno rilevare che i contributi federali sono indirizzati innanzitutto alle misure rientranti nel perimetro statistico. Secondo l'articolo 19 capoverso 2 OUMin, anche zone situate in parte o del tutto fuori da una città o un agglomerato possono beneficiare di una misura se i benefici di quest'ultima riguardano prevalentemente l'agglomerato o gli agglomerati confinanti. La condizione imprescindibile è che si tratti di una misura determinante per gli effetti globali del programma. Gli agglomerati circostanti con forti interdipendenze possono elaborare un programma d'agglomerato congiunto anziché due separati.

Non tutti i Comuni rientranti nel perimetro dell'agglomerato devono necessariamente far parte del programma. Tuttavia, in sede di valutazione, la Confederazione può considerare un punto debole il fatto che una parte dell'agglomerato non sia compresa nel perimetro del programma. Anche il fatto che diverse parti di un agglomerato (in senso statistico) elaborino programmi d'agglomerato distinti può avere un effetto negativo sulla valutazione.

A riguardo si segnala che gli strumenti e le misure i cui effetti oltrepassano il perimetro del programma (ad es. piano direttore cantonale) possono influire positivamente o negativamente sulla valutazione del programma.

3.2.2 Programmi d'agglomerato transfrontalieri

La Confederazione è consapevole delle problematiche particolari che gli agglomerati transfrontalieri sono chiamati ad affrontare, in particolare quando parti importanti dell'agglomerato sono situate oltre confine. In linea di principio, i requisiti di base e i criteri di efficacia sono identici a quelli applicati agli altri agglomerati. Procedure e realtà politiche diverse fanno tuttavia sì che gli agglomerati transfrontalieri debbano confrontarsi con sfide specifiche di cui la Confederazione tiene adeguatamente conto in sede di esame.

In particolare va rilevato che:

- i requisiti che i dati necessari all'analisi dello stato attuale, dei punti forti e deboli e dello stato futuro devono soddisfare possono essere meno stringenti per le parti dell'agglomerato situate su territorio estero. Ciò nonostante, il programma d'agglomerato deve almeno permettere di migliorare la qualità di questi dati e di queste analisi, in particolare per quanto riguarda i flussi di traffico frontaliere;

⁸ Anche in seguito a una fusione, i Comuni originari che avevano diritto a un aiuto finanziario mantengono tale diritto.

- i requisiti da soddisfare per beneficiare del cofinanziamento sono gli stessi applicabili ai programmi d'agglomerato situati nel territorio nazionale. In linea di principio, è possibile che la Confederazione partecipi finanziariamente a misure attuate esclusivamente su territorio estero a condizione che siano parte integrante di una strategia globale transfrontaliera. Nel caso di misure di grande portata, quali progetti di linee tranviarie o di nuove infrastrutture stradali, occorre fornire la prova che la misura porterà benefici prevalentemente nella parte svizzera dell'agglomerato. Nel caso invece di misure di modesta portata, ad esempio nel traffico lento o per impianti P+R, occorre dimostrare in modo plausibile che queste hanno un impatto significativo sulla scelta del mezzo di trasporto e sui flussi di traffico transfrontaliero;
- spetta all'ente responsabile assicurare il coordinamento con i partner esteri e provvedere affinché la loro partecipazione finanziaria sia adeguata. La Confederazione è a disposizione – nel quadro delle procedure e degli organi ordinari (comitati misti) – per elaborare i necessari accordi internazionali e promuoverne la stipulazione. In sede di valutazione del programma d'agglomerato, la Confederazione tiene conto degli sforzi intrapresi per instaurare una collaborazione transfrontaliera e per istituire un ente responsabile;
- il reporting sull'attuazione (cfr. cap. 6.3) dovrà vertere anche sullo stato d'avanzamento delle misure implementate nelle regioni oltrefrontiera degli agglomerati di confine. Nel valutare il grado di attuazione di queste misure, la Confederazione adotterà tuttavia criteri meno rigidi rispetto a quelli utilizzati per le misure (in parte cofinanziate) attuate su territorio svizzero.

3.3 Elaborazione dei programmi d'agglomerato

Gli agglomerati sono liberi di scegliere il metodo che intendono applicare per elaborare il programma d'agglomerato, ma devono soddisfare i requisiti di base per quanto concerne il contenuto del programma e determinati elementi procedurali (ad es. partecipazione). In particolare, devono prevedere una pianificazione globale negli ambiti trasporti e insediamenti, integrando le pianificazioni e le misure a livello federale (infrastrutture delle strade nazionali e ferroviarie), cantonale e comunale.

La rielaborazione dei piani direttori e delle leggi in materia di pianificazione ed edilizia risultante dalla revisione della legge sulla pianificazione del territorio (LPT) crea una situazione di partenza particolare per i lavori di rielaborazione dei programmi d'agglomerato di 3a generazione. Nella revisione della LPT sono confluite le esperienze maturate con i programmi d'agglomerato già realizzati. Per evitare doppioni o contraddizioni, è estremamente importante coordinare i processi di rielaborazione dei piani direttori e dei programmi d'agglomerato di 3a generazione. In un'ottica strategica, i programmi d'agglomerato devono svilupparsi sulla base dei piani direttori cantonali e non adottare un approccio più restrittivo. Essi offrono tuttavia la possibilità di precisare i contenuti dei piani direttori cantonali, una volta che questi ultimi sono sufficientemente noti e consolidati.

Nel caso piuttosto diffuso degli agglomerati che oltrepassano i confini cantonali o anche nazionali, c'è una sfida supplementare: trovare un denominatore comune da applicare al contenuto e al grado di precisione delle indicazioni che figurano nei piani direttori. A tal riguardo, la Confederazione non ha definito regole concrete, ma l'obiettivo generale sotteso è quello di non allentare le prescrizioni eventualmente più rigide previste in determinati piani direttori cantonali.

Il coordinamento con i piani direttori cantonali deve interessare tutti i livelli (scenario auspicato, analisi/previsioni, sfide, strategie settoriali e misure) ed essere esplicitato in modo comprensibile nel programma d'agglomerato. In particolare, occorre evidenziare la conformità delle misure che concernono il settore degli insediamenti con le disposizioni della LPT.

La sequenza di elementi descritta qui di seguito per l'elaborazione dei programmi d'agglomerato va intesa come proposta, in particolare alla luce del coordinamento con il processo di rielaborazione dei piani direttori.

Elaborazione dello scenario auspicato

Un programma d'agglomerato può adempiere i requisiti di base soltanto se si fonda su una riflessione approfondita che definisca lo scenario auspicato dell'organizzazione territoriale e integri insediamenti, trasporti e paesaggio. Questo scenario si fonda su una prospettiva di lungo periodo e deve essere ampiamente condiviso e accettato dai principali attori. Nella maggior parte dei casi non occorre rielaborarlo completamente nei programmi d'agglomerato di 3a generazione. Si può infatti riprendere quello del programma di 2a generazione e, se necessario, adattarlo.

Secondo l'Integrazione della Guida alla pianificazione direttrice, i piani direttori rielaborati devono contenere una strategia cantonale di sviluppo territoriale (parte scritta) e una rappresentazione cartografica (scenario auspicato). La strategia settoriale ha il compito, tra l'altro, di designare delle tipologie di spazi all'interno del Cantone, di evidenziare l'evoluzione attesa della popolazione e dei posti di lavoro e di distribuire la crescita demografica pronosticata nei vari spazi. Le nuove condizioni quadro che risultano dall'adeguamento dei piani direttori avranno ripercussioni anche sullo scenario auspicato dell'agglomerato. Ci si aspetta che lo scenario auspicato che figura nel programma d'agglomerato sia coordinato con la strategia settoriale contenuta nel piano direttore.

Analisi dello stato attuale e delle tendenze di sviluppo

Quando si elabora un programma d'agglomerato è importante farsi un quadro preciso della situazione in tutti gli ambiti rilevanti. A tal fine si analizzano lo stato attuale e lo sviluppo dei sistemi di trasporto, della struttura insediativa e delle condizioni ambientali nell'intero agglomerato. Eventualmente si può

procedere ad un'analisi approfondita per zona. L'obiettivo è di identificare i punti di forza, i punti deboli, le opportunità e i rischi in modo da conoscere le sfide e dare un indirizzo al programma.

La crescita demografica e dei posti di lavoro indicata nel programma d'agglomerato deve essere compatibile con le ipotesi formulate dal Cantone nell'ambito della rielaborazione del piano direttore successiva alla revisione della LPT. Nel piano direttore il Cantone deve formulare le previsioni di crescita demografica entro un quadro chiaramente definito (scenario medio UST; il Cantone può basarsi anche sullo scenario alto). Per l'agglomerato è decisiva anche la distribuzione geografica della crescita demografica prevista dal Cantone. La crescita indicata nel programma d'agglomerato – coordinata con il piano direttore cantonale – deve servire da base per le previsioni sull'aumento del traffico. Le eventuali differenze rispetto al piano direttore vanno motivate.

È infine importante valutare se le tendenze osservate si accentuano o si attenuano, se sono auspicabili e se il programma deve correggere determinate tendenze.

Reporting sull'attuazione

La Confederazione auspica che il reporting sulle misure dei programmi d'agglomerato di 1a e 2a generazione sia parte integrante dei programmi di 3a generazione (cfr. cap. 6.3). Pertanto, non occorre più redigere un rapporto d'attuazione distinto: il reporting dovrà quindi essere integrato nel programma d'agglomerato e servire – insieme allo scenario auspicato e alle strategie settoriali che ne derivano – da ulteriore base di riferimento per determinare le misure nel programma di 3a generazione. A tal fine, il programma d'agglomerato dovrà contenere un breve resoconto dello stato d'attuazione delle misure relative ai programmi d'agglomerato delle generazioni precedenti: il resoconto può essere sommario per le misure attuate secondo i piani e più specifico per quelle che, per ragioni materiali o di tempo, non sono state implementate secondo la tabella di marcia prevista. Trattandosi della 3a generazione di programmi d'agglomerato, il resoconto dovrà vertere innanzitutto sull'attuazione delle misure relative ai programmi di 1a generazione. Per quanto riguarda la 2a generazione di programmi, il focus sarà invece diretto sullo stato d'avanzamento secondo i piani delle misure della lista A.

Mentre la parte descrittiva del reporting va ripresa direttamente nel programma d'agglomerato, le tabelle sullo stato d'attuazione delle misure contenute nella convenzione sulle prestazioni dovranno continuare a figurare in allegato al programma⁹. Le tabelle dovranno documentare nel modo più aggiornato possibile lo stato d'attuazione delle misure al momento dell'inoltro del programma d'agglomerato.

Elaborazione di strategie settoriali e identificazione di misure

Gli interventi necessari vengono individuati sulla base dello scenario auspicato, dell'analisi dei punti di forza e dei punti deboli e tenendo conto dello stato di attuazione delle misure dei programmi d'agglomerato di 1a e 2a generazione. Vanno poi definite strategie d'intervento e misure concrete e realizzabili almeno per i due settori trasporti e insediamenti.

Misure

- **Effetti:** la pertinenza e l'efficacia delle misure devono essere valutate ed evidenziate.
- **Ordine di priorità:** il programma d'agglomerato stabilisce una gerarchia delle misure che tiene conto dello scenario auspicato. A tal fine gli agglomerati possono basarsi sui principi definiti dalla Confederazione per la valutazione dei programmi d'agglomerato (cfr. cap. 4).

È importante che il programma d'agglomerato sia comprensibile e coerente e soprattutto che abbia un filo conduttore chiaramente riconoscibile. Il programma deve inoltre indicare in che modo la strategia viene ripresa nello scenario auspicato, nell'analisi dei punti di forza e dei punti deboli e nelle necessità d'intervento. Allo stesso modo, le misure devono poter essere dedotte dalla strategia generale e dalle

⁹ Il reporting non sostituisce il controlling della gestione del fondo infrastrutturale, ma lo completa, in particolare perché riporta anche le misure che non sono cofinanziate ma che sono parte integrante della convenzione sulle prestazioni (ad es. misure che riguardano il settore degli insediamenti).

strategie settoriali e coordinate con il reporting sull'attuazione delle misure che figurano nei programmi delle generazioni precedenti.

Le varie fasi non si iscrivono in un processo lineare, bensì interagiscono fra loro in un processo iterativo.

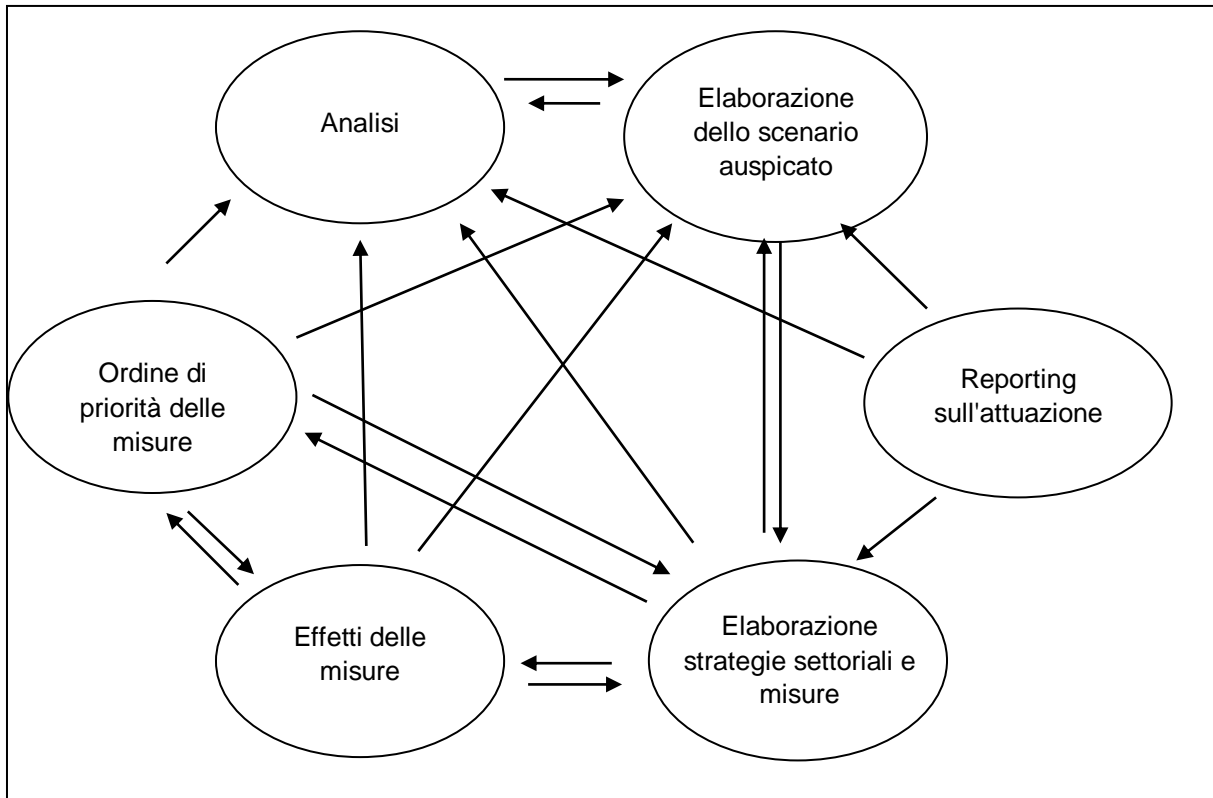


Figura 4

È importante che gli agglomerati che hanno già inoltrato un programma d'agglomerato si basino sui lavori condotti in precedenza. Lo scenario auspicato, le analisi/previsioni, le sfide e le strategie formulate nei programmi d'agglomerato di 2a generazione vanno rielaborati se occorre migliorare i contenuti (ad es. in base alla valutazione del rapporto d'esame della Confederazione) o se lo sviluppo in corso o futuro lo richiede. In ogni caso, nel programma di 3a generazione devono figurare tutti gli elementi, e le differenze vanno evidenziate e motivate.

3.4 Requisiti di base

Per poter essere valutato dalla Confederazione, un programma d'agglomerato deve soddisfare determinati requisiti di base, riportati nelle pagine che seguono. I requisiti da un lato garantiscono la coerenza e la comprensibilità del programma, dall'altro contribuiscono a fare in modo che l'esame della Confederazione poggia su basi comparabili volte ad assicurare un trattamento per quanto possibile equivalente di tutti i programmi.

I programmi devono soddisfare tutti e sei i requisiti di base. Tuttavia, i requisiti possono essere adeguati alle sfide specifiche e alle dimensioni dell'agglomerato e quindi variare nelle modalità di adempimento e nel grado di dettaglio.

In ogni caso è tassativo che il programma d'agglomerato sia ampiamente condiviso da tutti gli attori rilevanti, poggia su un consenso politico e che i suoi contenuti siano comprensibili e condivisibili.

Se un programma d'agglomerato non adempie uno o più requisiti di base rendendo impossibile l'esame da parte della Confederazione, non viene valutato e viene rispedito all'ente responsabile con l'indicazione degli elementi mancanti. Il programma non riceverà quindi alcun cofinanziamento nel periodo di stanziamento previsto.

Se i requisiti di base sono soddisfatti ma sussistono determinate lacune di importanza secondaria, la Confederazione le segnala nel rapporto d'esame e/o chiede informazioni complementari, a condizione che queste possano essere fornite in tempi brevi. Nel rielaborare il programma d'agglomerato, va attribuita particolare attenzione alle lacune segnalate.

3.4.1 RB1: garanzia della partecipazione

Requisito di base

Gli attori rilevanti per lo sviluppo dell'agglomerato, ossia gli enti territoriali (Comuni, enti regionali e Cantoni) da un lato e la popolazione dall'altro, sono coinvolti nell'elaborazione, nell'attuazione e nella rielaborazione del programma d'agglomerato e nei relativi studi principali e pianificazioni. Lo scopo è ottenere un ampio consenso politico che garantisca un'attuazione per quanto possibile agevole.

Precisazioni

La definizione dei metodi e della procedura di partecipazione compete agli agglomerati. Il tipo di partecipazione dipende tra l'altro dalla struttura dell'ente responsabile (cfr. RB2). Il forte coinvolgimento dei Cantoni e dei Comuni è necessario, in quanto i programmi d'agglomerato tangono competenze sia cantonali che comunali. Il coinvolgimento della popolazione favorisce l'accettazione del programma dato che l'attuazione di molte misure dipende da decisioni popolari (concessione di crediti, misure di pianificazione del territorio).

- **Enti territoriali**

Cantoni

I servizi cantonali (compresi i servizi della pianificazione del territorio, dei trasporti, dell'ambiente, della protezione della natura e del paesaggio e della promozione economica) partecipano, se necessario regolarmente, all'elaborazione, attuazione e rielaborazione del programma d'agglomerato.

I Cantoni sono coinvolti attivamente nelle decisioni sulle fasi fondamentali dell'elaborazione, attuazione e rielaborazione del programma d'agglomerato.

Prima di essere inoltrato alla Confederazione, il programma d'agglomerato originario o rielaborato deve essere approvato dall'organo cantonale competente (in linea di massima l'esecutivo).

Comuni

I Comuni (e, a seconda delle dimensioni dell'agglomerato, anche l'ente regionale) partecipano regolarmente all'elaborazione, attuazione e rielaborazione del programma d'agglomerato.

Sono inoltre coinvolti attivamente nelle decisioni sulle fasi fondamentali dell'elaborazione, attuazione e rielaborazione del programma d'agglomerato.

Prima che il programma d'agglomerato originario o rielaborato venga inoltrato alla Confederazione, gli organi comunali competenti (in linea di massima l'esecutivo) o l'ente regionale preposto devono aver approvato le misure che rientrano nella sfera di competenza del Comune.

Enti territoriali esteri

Nel caso dei programmi d'agglomerato transfrontalieri, anche gli enti territoriali esteri vengono coinvolti attivamente nell'elaborazione e nella rielaborazione del programma d'agglomerato e partecipano alle decisioni sulle fasi fondamentali dell'elaborazione, attuazione e rielaborazione.

Nel limite del possibile, prima di essere inoltrato alla Confederazione il programma d'agglomerato originario o rielaborato deve essere approvato dagli enti territoriali direttamente interessati oppure dalla struttura di collaborazione competente.

▪ **Popolazione**

La popolazione viene informata adeguatamente sui contenuti del programma.

Prima che il programma d'agglomerato originario o rielaborato venga inoltrato alla Confederazione, la popolazione deve aver avuto formalmente l'occasione di esprimersi sui suoi contenuti complessivi (ad es. piattaforma online, evento informativo, procedura di partecipazione scritta).

Se il programma d'agglomerato è inserito integralmente nel piano direttore cantonale o in un piano direttore regionale, la procedura di partecipazione può svolgersi nell'ambito della procedura relativa al piano direttore (per evitare doppioni).

Al momento dell'inoltro alla Confederazione, il programma d'agglomerato deve essere reso accessibile al pubblico, ad esempio su un sito Internet.

3.4.2 RB2: definizione di un ente responsabile

Requisito di base

Tutti gli attori che partecipano al programma d'agglomerato (Cantoni, Comuni ed ev. enti regionali) designano un interlocutore unico che li rappresenta nei confronti della Confederazione (ente responsabile).

L'ente responsabile assicura l'elaborazione efficiente e coordinata del programma d'agglomerato e fornisce alla Confederazione la prova che gli organi competenti di tutti gli enti partecipanti hanno approvato il programma d'agglomerato e si sono impegnati ad attuarlo nell'ambito delle proprie competenze.

Precisazioni

Secondo l'articolo 23 OUMin, gli enti responsabili sono competenti per la pianificazione e l'attuazione dei programmi d'agglomerato. Sono responsabili in particolare dell'opportunità e della correttezza tecnica delle singole parti del programma (cpv. 1). L'ente responsabile garantisce l'obbligatorietà del programma d'agglomerato e provvede alla sua realizzazione coordinata (cpv. 2).

Stando al tenore dell'articolo citato, la pianificazione e l'attuazione di un programma d'agglomerato dovrebbero competere a un unico ente responsabile (che disporrebbe quindi delle necessarie competenze). Oggi si è ancora molto lontani da questo obiettivo: i programmi d'agglomerato concernono per lo più ambiti di competenza di Cantoni e di Comuni. Attualmente nessun agglomerato si è dotato di un ente responsabile della pianificazione e dell'attuazione del programma di agglomerato che, subentrando agli enti interessati (Cantone, Comune), disponga di tutte le competenze decisionali necessarie per elaborare e attuare il programma. Non essendo prevedibile a breve e medio termine, la creazione di enti responsabili di questo tipo va mantenuta quale obiettivo a lungo termine. L'articolo 23 OUMin va quindi interpretato in modo pragmatico.

L'obiettivo principale della Confederazione è che *un solo* ente responsabile per agglomerato diriga e coordini il processo di preparazione e attuazione del programma d'agglomerato. L'obbligatorietà del programma è garantita ai sensi dell'articolo 23 capoverso 2 OUMin non appena l'ente responsabile (se non gli sono state delegate le relative competenze) prova che gli organi competenti (interni) degli enti partecipanti hanno adottato il programma d'agglomerato e si sono impegnati a chiedere le decisioni necessarie per l'attuazione del programma d'agglomerato (ad es. presentando una decisione del consiglio comunale¹⁰). Generalmente, si considera che l'elaborazione del programma d'agglomerato competa all'esecutivo e l'attuazione delle singole misure al legislativo (consiglio comunale, aventi diritto di voto).

L'ente responsabile dirige il processo in ciascuna tappa (*leadership* di processo) e garantisce il coordinamento dell'elaborazione e dell'attuazione del programma d'agglomerato anche a medio e lungo termine. Deve disporre delle competenze e delle risorse per fare in modo che:

- il programma d'agglomerato sia elaborato/rielaborato nei tempi prestabiliti e conformemente ai requisiti;
- i comuni interessati da una misura forniscano la prova della loro approvazione;
- le misure siano pianificate per tempo;
- vengano richieste per tempo alle autorità competenti le autorizzazioni necessarie e vengano prese le decisioni del caso;
- le procedure giuridiche si svolgano nei tempi prestabiliti;
- vengano avviate per tempo le procedure per assicurare il finanziamento da parte dell'agglomerato;

¹⁰ Anche nel caso in cui un programma d'agglomerato abbia forza vincolante per le autorità, il carattere vincolante si riferisce unicamente alla parte concernente il diritto pianificatorio e non implica cioè un obbligo d'attuazione a carico dei Comuni, in particolare per quanto riguarda il finanziamento. È quindi necessario fare in modo che i Comuni siano tenuti a richiedere a tempo debito i crediti del caso agli organi competenti.

- vengano definite procedure di controllo per la verifica degli effetti e dell'attuazione del programma d'agglomerato;
- l'ente incaricato dell'attuazione di una misura assicuri che l'elaborazione dell'accordo sul finanziamento venga avviata per tempo;
- gli aspetti finanziari siano disciplinati, in particolare la ripartizione dei contributi versati dalla Confederazione o la ripartizione tra i vari attori della quota dei costi a carico dell'agglomerato.

La funzione di ente responsabile può limitarsi alla *funzione di intermediario* descritta in precedenza tra gli enti competenti per le decisioni pianificatorie e finanziarie e l'Amministrazione federale. L'ente responsabile non deve per forza avere personalità giuridica (ad es. più Cantoni possono assumere questa funzione grazie a una commissione o a una segreteria congiunte).

L'obiettivo a lungo termine resta tuttavia quello di creare un *ente responsabile istituzionalizzato* con un assetto organizzativo e competenze tali da garantire una gestione per quanto possibile efficiente e condivisa del programma d'agglomerato (art. 23 OUMin¹¹). Le raccomandazioni della Conferenza tripartita sugli agglomerati¹² possono servire da punto di riferimento.

Fintanto che la funzione di ente responsabile nei confronti della Confederazione non verrà delegata a una struttura di collaborazione regionale, la Confederazione parte dal presupposto che sia il *Cantone* ad essere responsabile del programma d'agglomerato. Ciò non esclude che, oltre al Cantone, un organismo regionale partecipi in misura determinante alla preparazione del programma d'agglomerato (ad es. conferenze regionali nel Cantone di Berna e Commissioni regionali dei trasporti nel Cantone Ticino).

Convenzione sulle prestazioni

In ogni caso, il concetto di ente responsabile non coincide con quello di parte contraente della convenzione sulle prestazioni. Può infatti fungere da parte contraente solo chi ha capacità giuridica. Anche gli enti responsabili che hanno capacità giuridica (ad es. quelli dotati di personalità giuridica di diritto privato o pubblico) possono impegnarsi contrattualmente solo se sono state loro attribuite le necessarie competenze secondo le procedure prescritte dal diritto cantonale. Nel prossimo futuro gli enti responsabili con queste competenze continueranno a rappresentare un'eccezione.

Pertanto, la convenzione sulle prestazioni è generalmente conclusa dal Cantone o dai Cantoni, che si impegnano a realizzare le misure di loro competenza. Gli enti regionali possono figurare nella convenzione come parti contraenti supplementari, a condizione di essere dotati di personalità giuridica. Il Cantone (i Cantoni) o l'ente regionale confermano inoltre alla Confederazione l'impegno assunto dai Comuni di attuare le misure di loro competenza. In questo modo si vuole garantire che i Comuni continuino ad appoggiare le misure del programma d'agglomerato concordate in modo vincolante nella convenzione anche se, dopo l'inoltro dello stesso, le condizioni quadro cambiano (priorizzazione delle misure da parte della Confederazione, cambiamento delle condizioni quadro finanziarie e politiche nei Cantoni o nei Comuni).

¹¹ Ordinanza del 7 novembre 2007 concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata nel traffico stradale (OUMin, RS 725.116.21).

¹² Conferenza tripartita sugli agglomerati: Strategia tripartita relativa alla politica degli agglomerati svizzera, in particolare cap. 4.2, Berna 2013; Conferenza tripartita sugli agglomerati (ed.): Collaborazione orizzontale e verticale negli agglomerati, Berna, 2004; Conferenza tripartita sugli agglomerati (ed.): Rafforzamento della collaborazione negli agglomerati intercantonali, Berna 2006 (in tedesco).

3.4.3 RB3: analisi dello stato attuale e delle tendenze di sviluppo e identificazione dei punti di forza, dei punti deboli, delle opportunità, dei rischi e della necessità d'intervento

Requisito di base

Lo scenario auspicato, le strategie settoriali e le misure del programma d'agglomerato si fondano su una conoscenza approfondita della struttura degli insediamenti e del paesaggio, dei sistemi di trasporto e della situazione ambientale.

Il programma d'agglomerato presenta un'analisi dello stato attuale e dell'evoluzione nel tempo (passata e futura) dei tre settori trasporti, insediamenti e ambiente ed evidenzia in particolare i potenziali, i punti deboli e gli interventi necessari nell'agglomerato in forma grafica, cartografica e testuale.

L'analisi ha lo scopo di identificare le priorità e le sfide principali alle quali dovrà rispondere il programma. Deve inoltre permettere alla Confederazione di acquisire conoscenze approfondite sull'agglomerato.

Il programma d'agglomerato mostra inoltre le tendenze di sviluppo e, sulla base delle ipotesi formulate nel piano direttore cantonale in ottemperanza delle disposizioni della LPT riveduta, formula previsioni realistiche sull'evoluzione demografica ed economica e sui fattori determinanti relativi alla mobilità e allo sviluppo degli insediamenti (orizzonte temporale compreso tra il 2030 e il 2040). Queste tendenze permettono di confermare o invalidare le conclusioni dell'analisi dello stato attuale.

Precisazioni

L'analisi permette di evidenziare i principali punti di forza e punti deboli dell'agglomerato per i settori trasporti, insediamenti e ambiente e individua le opportunità e i rischi tenendo conto delle tendenze di sviluppo. L'analisi si conclude con l'indicazione degli interventi necessari.

Analisi dello stato attuale

L'analisi dello stato attuale (punti di forza, punti deboli, opportunità e rischi) deve contenere almeno gli elementi elencati qui di seguito. Il tipo e la portata dell'analisi possono tener conto delle sfide concrete e delle dimensioni dell'agglomerato. In casi motivati si può rinunciare a singole analisi se queste non sono necessarie per la comprensione e la coerenza del programma d'agglomerato. Dal punto di vista tematico, tuttavia, l'analisi deve considerare tutti gli ambiti rilevanti dei settori trasporti, insediamenti, paesaggio e ambiente.

(Le indicazioni in corsivo vanno intese come approfondimenti e complementi facoltativi delle analisi).

▪ Indicazioni generali

- Perimetro del programma d'agglomerato e perimetro statistico
- Ente territoriale, struttura di collaborazione ed ente responsabile del programma

▪ Paesaggio e situazione ambientale

- Paesaggi e spazi liberi (natura, boschi, aree agricole, assi di interconnessione ecologica e aree di svago), compresi le aree verdi e gli spazi liberi periurbani e urbani, i laghi e i fiumi e gli spazi a loro riservati, nella misura in cui sono rilevanti per l'agglomerato e necessari per la comprensione delle relazioni tra insediamento, trasporti e misure proposte
- Zone esposte a emissioni acustiche o atmosferiche eccessive (superamento dei valori limite fissati per legge; NO_x, PM10)

Se rilevanti per lo scenario futuro, le strategie e le misure, occorre includere:

- le zone protette quali paesaggi e biotopi, tra cui i siti IFP (Inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali d'importanza naturale), le paludi e gli inventari dei biotopi d'importanza nazionale
- le vie di comunicazione storiche (Inventario federale delle vie di comunicazione storiche della Svizzera)
- i siti iscritti nell'Inventario degli insediamenti da proteggere (ISOS) e/o le zone meritevoli di protezione ma non ancora protette

- i corridoi di collegamento (ad es. corridoi faunistici d'importanza interregionale).

Ai fini dell'elaborazione delle analisi relative alla natura e al paesaggio è a disposizione il rapporto «Natura e paesaggio nei programmi d'agglomerato: guida all'attuazione»¹³. Altre informazioni utili sono fornite nel sistema d'informazione geografica basato su Internet (Web-SIG) dell'UFAM e dell'ARE.

▪ **Struttura dell'agglomerato**

- Rappresentazione schematica della struttura territoriale dell'agglomerato
- Abitanti e posti di lavoro per Comune e loro evoluzione recente
- Rappresentazione delle principali concentrazioni di posti di lavoro e di popolazione (*rappresentazione degli abitanti e dei posti di lavoro per ettaro*)
- Ubicazione dei poli di sviluppo
- Ubicazione dei grandi generatori di traffico
- Rappresentazione delle zone edificabili attuali e delle zone edificabili non costruite
- Stima del potenziale di densificazione all'interno delle zone (*ubicazione e rilevamento delle riserve interne e delle superfici atte ad essere riqualificate e densificate*)
- Livelli di qualità dell'offerta di trasporti pubblici secondo il metodo di calcolo dell'ARE (cfr. cap. 7.2).

Per l'elaborazione delle analisi si può far capo al Web-SIG dell'ARE. Determinati elementi geografici possono fondarsi su dati dei Cantoni/agglomerati.

▪ **Sistema dei trasporti**

- Struttura del sistema di trasporto pubblico (ferrovia, tram, autobus ecc.), offerta e domanda, *punti deboli in materia di orario e conflitti con altri mezzi di trasporto*
- Struttura, capacità e carico della rete stradale (*secondo il modello upi 50/30¹⁴; misure di riqualifica urbanistica di strade orientate al traffico veicolare, zone 30 in tutti i settori a vocazione residenziale*)
- Offerte di parcheggi (*inclusi i dati sulla regolamentazione e sulle tariffe*) e domanda di posteggi per l'intero agglomerato. Vanno inclusi i posteggi pubblici sul sedime stradale e nei parcheggi coperti e i grandi parcheggi privati nelle aree aziendali, nelle aree riservate al terziario e in quelle residenziali)
- Struttura della rete dei percorsi ciclabili (rete di base per il traffico ciclistico giornaliero e del tempo libero), inclusi i conflitti con gli altri mezzi di trasporto e dati sulla domanda
- Struttura della rete pedonale rilevante per l'agglomerato, inclusi i conflitti con gli altri mezzi di trasporto
- Intermodalità (allacciamento ai trasporti pubblici, piattaforme intermodali, P+R / B+R)
- Punti deboli sotto il profilo della sicurezza del traffico (principali punti ad alta incidentalità e punti pericolosi)
- Accessibilità dell'agglomerato (tempi di percorrenza verso il centro dell'agglomerato e i principali centri secondari)
- *Facilità d'uso e immagine del sistema di trasporto pubblico (parco veicoli, informazioni all'utenza, arredo e assetto delle fermate)*

Per alcune di queste analisi ci si può basare sulle informazioni fornite dal sistema Web-SIG dell'ARE.

¹³ Rapporto «Natura e paesaggio nei programmi d'agglomerato: guida all'attuazione», elaborato dall'ARE in collaborazione con l'UFAM, 2015.

¹⁴ Cfr. rapporto upi n. 60 «Prozess-Evaluation des bfu-Modells Tempo 50/30 innerorts», Ufficio prevenzione infortuni upi, Berna 2008.

- **Comportamento di mobilità e relativi fattori di influenza**
 - Breve presentazione dei dati disponibili e rilevanti sul comportamento di mobilità (ad es. ripartizione modale, tempi medi di tragitto, distanze percorse ecc. ed eventuali differenze territoriali).
 - Se disponibile, sommario delle misure adottate e delle risorse impiegate nel settore della gestione della mobilità (ad es. centrale di informazione sulle offerte di mobilità, gestione della mobilità aziendale ecc.).

Stato futuro: Per l'analisi delle tendenze vanno indicati e presentati i seguenti elementi:

- **Evoluzione in passato**
 - Presentazione dell'evoluzione della popolazione e dei posti di lavoro per Comune (o per zona, nel caso di grandi agglomerati) negli ultimi 15-20 anni.
 - Rappresentazione territoriale delle principali nuove zone di concentrazione di popolazione e di posti di lavoro e dei grandi generatori di traffico negli ultimi 15-20 anni.
- **Previsioni**
 - Previsioni di crescita demografica e dei posti di lavoro a livello dell'agglomerato e dei settori di agglomerato (orizzonte temporale almeno fino al 2030, eventualmente fino al 2040); in sede di elaborazione vanno considerate le previsioni (scenari) dell'UST e, se disponibili, le previsioni (ipotesi) che il Cantone deve formulare nel piano direttore rielaborato in seguito alla revisione della LPT. Per l'agglomerato è decisiva anche la distribuzione geografica della crescita demografica prevista dal Cantone. Globalmente, occorre garantire la coerenza tra le previsioni di crescita formulate nei piani direttori e quelle formulate nei programmi d'agglomerato.
 - Unitamente alle ipotesi qualitative sullo sviluppo del comportamento di mobilità, le previsioni circa l'evoluzione demografica e occupazionale servono da base per la stima dell'aumento del traffico (orizzonte temporale almeno fino al 2030, eventualmente fino al 2040).
- In base all'evoluzione demografica, occupazionale e dei trasporti occorrerà completare la panoramica dei punti di forza, dei punti deboli, delle opportunità, dei rischi e degli interventi necessari.

Per le rappresentazioni cartografiche si raccomanda di utilizzare una scala da 1:30 000 a 1:60 000 al fine di garantire una comprensibilità ottimale. Per gli agglomerati di grandi dimensioni è quindi consigliabile una rappresentazione per settori.

3.4.4 RB4: sviluppo in tutti gli ambiti di misure in linea con lo scenario auspicato, le strategie settoriali e la definizione delle priorità (linea coerente)

Requisito di base

Il programma d'agglomerato deve prevedere una pianificazione globale nei settori insediamenti e trasporti.

Il programma traccia un nesso logico e comprensibile tra livello generale (scenario auspicato), livello intermedio (strategie settoriali) e misure.

Propone uno scenario in grado di coordinare trasporti e sviluppo insediativo che deve essere propositivo e ambizioso, ma allo stesso tempo realistico e condiviso.

Affinché lo scenario auspicato possa trovare riscontro nella politica e nelle azioni intraprese, il programma d'agglomerato deve contemplare strategie settoriali con obiettivi verificabili nell'ambito del controllo degli effetti del programma d'agglomerato; tali obiettivi devono ispirarsi ai seguenti quattro indicatori (indicatori MOCA): ripartizione modale (modal split), incidentalità, abitanti per livello di qualità dell'offerta TP e posti di lavoro per livello di qualità dell'offerta TP.¹⁵ Per questi quattro indicatori va formulata un'indicazione qualitativa degli obiettivi da raggiungere e un'indicazione quantitativa dell'entità dei cambiamenti auspicati nel tempo.

Le strategie settoriali sono tradotte in misure concrete (classificate per ordine di priorità) che coprono tutti i settori (sviluppo insediativo, traffico lento, trasporti pubblici, traffico motorizzato privato). Nell'ambito del reporting sull'attuazione, che è parte integrante dei programmi di 3a generazione, occorrerà presentare un rapporto sullo stato d'attuazione delle misure contenute nelle convenzioni sulle prestazioni relative ai programmi di 1a e 2a generazione.

Lo scenario auspicato, le strategie e le misure vanno rappresentate in forma cartografica. Le misure delle liste A e B devono inoltre essere rappresentate in scala appropriata su cartine dettagliate.

Queste misure devono essere efficaci e finanziariamente sostenibili (cfr. RB5). Sono efficaci in particolare se rispondono alle necessità di intervento identificate in sede di analisi, se permettono di ovviare ai punti deboli individuati e se contribuiscono a concretizzare lo scenario auspicato (cfr. RB3).

Precisazioni

Il programma d'agglomerato deve prevedere una pianificazione globale nel perimetro interessato per quanto riguarda i settori insediamenti e trasporti; in particolare:

- nel programma d'agglomerato devono figurare i contenuti rilevanti e già noti che risultano da altre pianificazioni relative al perimetro dell'agglomerato e che concernono i settori insediamenti e trasporti. Questo vale ad esempio per il piano direttore cantonale e per i programmi cantonali volti a migliorare la sicurezza dei trasporti o per i piani di misure per la protezione dell'aria. I contenuti di base di questi documenti devono essere riportati anche nel programma d'agglomerato e, all'occorrenza, essere approfonditi o integrati. La stessa cosa dicasi per il settore del paesaggio. L'attenzione va diretta innanzitutto a tematiche che presentano un nesso con gli insediamenti e/o i trasporti.
- Nel programma d'agglomerato devono figurare le misure previste dalla Confederazione per l'infrastruttura ferroviaria e delle strade nazionali (misure di livello nazionale), anche se queste ultime sono finanziate da altre fonti e sono di competenza della Confederazione. Se sulla base dei lavori di elaborazione del programma d'agglomerato risulta necessario adottare ulteriori misure per queste infrastrutture, tali misure vanno integrate nel programma d'agglomerato e nelle procedure per la sistemazione delle strade nazionali e dell'infrastruttura ferroviaria. Nel quadro di tali procedure verrà poi stabilito se le misure debbano essere recepite nei programmi di sviluppo

¹⁵ La Confederazione aggiornerà il rapporto «Monitoring projets d'agglomération transports et urbanisation. Indicateurs comparatifs selon agglomérations» (in francese e tedesco) e metterà a disposizione degli agglomerati gli indicatori aggiornati.

strategico dei canali di finanziamento corrispondenti.¹⁶ A tal fine, gli uffici federali competenti esaminano i programmi d'agglomerato per verificare che le misure concernenti l'infrastruttura ferroviaria e delle strade nazionali riportate nel programma coincidano con i piani di sviluppo effettivi e con le priorità definite dalla Confederazione.

- Un programma d'agglomerato deve inoltre dimostrare che lo scenario auspicato, le strategie settoriali e le misure sono conciliabili con le altre pianificazioni della Confederazione già menzionate. Va attribuita un'importanza particolare alla strategia settoriale Insedimenti e alle misure insediative, per le quali occorre documentare la conformità con le nuove disposizioni della legislazione sulla pianificazione del territorio (LPT, OPT e relativi strumenti attuativi) e con i piani direttori cantonali basati su di essa.

Lo **scenario auspicato** consiste in un quadro territoriale concreto che illustra la struttura insediativa e il sistema dei trasporti ai quali punta l'agglomerato. Poggia sull'analisi dei punti di forza, dei punti deboli, delle opportunità e dei rischi e tiene conto degli interventi necessari come pure degli obiettivi e delle strategie del Progetto territoriale Svizzera e della strategia di sviluppo territoriale del piano direttore o dei piani direttori cantonali. Si presenta in forma grafica e testuale e deve contenere i seguenti elementi o rispondere alle seguenti domande:

- COME si configureranno e DOVE si situeranno i principali elementi del sistema di trasporto dell'agglomerato?
- COME si configurerà e DOVE si concentrerà lo sviluppo insediativo?
- COME si configureranno e DOVE si situeranno gli spazi naturali e paesaggistici (natura, boschi, agricoltura e aree di svago) e le loro interconnessioni?

Nei settori trasporti e insediamenti lo scenario auspicato deve tradursi in una **strategia settoriale** che definisca più precisamente COME rispondere alle sfide individuate (necessità di intervento). I contenuti e la portata devono tener conto delle sfide specifiche e delle dimensioni dell'agglomerato.

La **strategia settoriale Trasporti** è un piano globale della mobilità nell'agglomerato e comprende tutti i vettori di trasporto. Contempla in particolare i seguenti aspetti:

- struttura della futura rete stradale (strade nazionali/strade a grande traffico, strade al di fuori delle località, strade a funzione di traffico e a funzione residenziale, ad es. all'interno delle località secondo il modello upi 50/30);
- struttura del futuro sistema ferroviario nell'agglomerato e attorno ad esso (infrastruttura e struttura dell'offerta);
- struttura del futuro sistema di trasporto pubblico (tram, autobus ecc.), in particolare assi principali dei TP;
- struttura futura delle reti per il traffico lento (traffico pedonale e ciclistico);
- principi in materia di intermodalità (accesso del traffico lento alle fermate TP, P+R / B+R);
- politica dei parcheggi (offerta, regolamentazione, tariffe);
- gestione del sistema dei trasporti;
- gestione della mobilità;
- indicazione di obiettivi per quanto possibile concreti e riferiti a un orizzonte temporale futuro per gli indicatori MOCA «ripartizione modale» e «incidentalità».¹⁷

La **strategia settoriale Insedimenti** (compreso il settore paesaggio) contiene in particolare i seguenti elementi previamente coordinati con il piano direttore cantonale:

¹⁶ Le procedure, le competenze e i processi relativi all'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria e delle strade nazionali sono riportati nelle basi di pianificazione che gli uffici competenti (USTRA e UFT) hanno realizzato per le fasi di ampliamento delle infrastrutture nazionali (PROSSIF fase di ampliamento 2030, eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali).

¹⁷ Cfr. cap. 4.5.4.

- poli di sviluppo prioritari (residenze e/o posti di lavoro), coordinati con i contenuti del piano direttore o complementari ad essi;
- aree adatte allo sviluppo insediativo centripeto;
- siti adatti alla realizzazione di grandi generatori di traffico e criteri per il trattamento di nuovi progetti coordinati con i contenuti del piano direttore o complementari ad essi;
- limiti all'espansione insediativa (verso l'esterno), nella misura in cui è necessario un disciplinamento alla luce del piano direttore cantonale (in funzione della variante scelta secondo l'Integrazione della Guida alla pianificazione direttrice);
- criteri per nuovi azzonamenti (in particolare qualità dell'offerta TP ed esigenze minime di densità insediativa), desunti dal piano direttore cantonale, con le integrazioni e precisazioni del caso;
- valorizzazione di settori insediativi esposti a un eccessivo carico di traffico;
- spazi naturali e paesaggi protetti, degni di protezione o da riqualificare all'interno e all'esterno degli agglomerati (natura, boschi, corsi d'acqua, agricoltura, aree di svago, parchi urbani, spazi insediativi con funzione naturalistica/paesaggistica), in particolare ai fini della loro interconnessione;
- aree in cui è necessario intervenire per limitare le zone di conflitto tra lo sviluppo insediativo da un lato e la natura e il paesaggio dall'altro;
- indicazione di obiettivi per quanto possibile concreti e riferiti a un orizzonte temporale futuro per gli indicatori di monitoraggio e controlling MOCA «abitanti secondo il livello di qualità dei TP» e «occupati secondo il livello di qualità dei TP».¹⁸

In base a queste strategie settoriali vengono sviluppate **misure** per i settori trasporti e insediamenti e viene definito un ordine di priorità. A tal fine occorre fare riferimento alle misure dei programmi di 1a e 2a generazione, il cui stato d'attuazione deve essere documentato nell'ambito del processo di reporting. Vanno proposte – o per lo meno valutate – misure in tutti gli ambiti indicati qui di seguito. Se per un ambito non si prevedono misure specifiche, il programma d'agglomerato deve indicarne le ragioni. Le misure proposte devono rispondere alle seguenti necessità di intervento individuate in sede di analisi:

- adeguamento dell'infrastruttura e dell'offerta di trasporto pubblico (autobus, tram, ferrovia regionale celere);
- adeguamento delle reti del traffico lento;
- adeguamento della struttura della rete stradale;
- adeguamento delle interfacce di trasporto e degli accessi alle stazioni e alle fermate dei mezzi di trasporto pubblico (miglioramento dell'intermodalità);
- adeguamento dell'offerta e della regolamentazione dei parcheggi;
- adeguamento della gestione dei trasporti per favorire i mezzi di trasporto più efficienti nel contesto specifico (gestione del sistema dei trasporti);
- misure non infrastrutturali per la gestione della mobilità (ad es. informazioni sulle offerte di mobilità, promozione/istituzionalizzazione della gestione della mobilità aziendale)

Per il settore degli insediamenti possono essere presentate sia misure tratte dal piano direttore rielaborato sia misure complementari. Si tratta in particolare delle seguenti:

- identificazione e definizione dei poli di sviluppo prioritari per concentrare gli sviluppi insediativi rilevanti;
- identificazione delle aree di densificazione insediativa e loro riqualifica;
- limiti all'espansione insediativa;
- criteri di insediamento per i grandi generatori di traffico;
- criteri per eventuali nuovi azzonamenti;
- riqualifiche di aree naturali, spazi liberi e aree paesaggistiche.

¹⁸ Cfr. cap. 4.5.4.

Vanno inoltre definite misure per il settore paesaggio e natura, se queste interessano la pianificazione di insediamenti e trasporti. Queste misure non sono tuttavia necessarie per l'adempimento dei requisiti di base. Si tratta in particolare delle seguenti:

- delimitazione/rivalutazione del paesaggio come spazio libero nell'area d'insediamento;
- delimitazione/rivalutazione di cinture di separazione paesaggistiche tra gli insediamenti;
- delimitazione/rivalutazione del paesaggio come spazio di compensazione e spazio ricreativo di prossimità, per esempio in concomitanza con la densificazione insediativa;
- approccio protettivo nei confronti di natura e paesaggio in sede di definizione di misure relative all'infrastruttura dei trasporti.

La possibilità di focalizzare il programma d'agglomerato su una o più categorie di misure è ammessa a condizione che l'ordine di priorità definito sia coerente, risulti dall'analisi e dalla necessità di intervento individuata e sia compatibile con le strategie e le strategie settoriali. Una prioritizzazione delle misure coerente e motivata non ha alcuna incidenza sulla verifica dell'adempimento dei requisiti di base, mentre può avere un impatto sulla valutazione degli effetti del programma d'agglomerato.

Per le rappresentazioni cartografiche si raccomanda di utilizzare una scala da 1:30 000 a 1:60 000 al fine di garantire una comprensibilità ottimale. Per le cartine dettagliate relative alle singole misure si rinvia al capitolo 6.2.

Va attribuita particolare importanza alle misure di livello nazionale (ad es. strade nazionali, svincoli autostradali, potenziamenti dell'infrastruttura ferroviaria) indispensabili per l'attuazione delle strategie settoriali del programma d'agglomerato. Se la realizzazione delle misure di livello nazionale e di quelle correlate non è garantita, occorre evidenziare gli elementi del programma che possono essere realizzati indipendentemente da queste misure e gli elementi che invece sono strettamente legati ad esse. Qualora la Confederazione non ritenga prioritario realizzare determinate infrastrutture nazionali e, di conseguenza, le misure ad esse correlate, occorre assicurarsi che il programma d'agglomerato permetta di raggiungere un effetto sufficientemente efficace anche senza le misure infrastrutturali di livello nazionale.

3.4.5 RB5: descrizione e motivazione delle misure prioritarie

Requisito di base

Il programma d'agglomerato contempla misure, classificate per ordine di priorità, volte a concretizzare lo scenario auspicato e le strategie settoriali che ne risultano (cfr. RB4).

L'ordine di priorità definito risulta dalla valutazione dell'efficacia delle misure, ovvero dall'analisi del rapporto costi/benefici. Ogni singola misura deve essere corredata di una descrizione qualitativa che ne spieghi la rilevanza e la priorità.

Le misure e la loro priorità sono coerenti con lo scenario auspicato e le strategie settoriali (RB4). Il collegamento tra i vari livelli deve essere facilmente comprensibile e giustificabile.

Precisazioni

Per ogni misura occorrono precisazioni qualitative:

- esposizione per quanto possibile precisa dei contenuti delle misure (descrizione, cartine ecc.) e stato del progetto;
- opportunità della misura per il programma d'agglomerato; spiegazione di come la misura si integri nello scenario auspicato e nella strategia settoriale corrispondente e di quale sia il nesso tra la misura e la necessità di intervento individuata nell'ambito dell'analisi dello stato attuale;
- dimostrazione della possibilità di cofinanziamento della misura;
- valutazione qualitativa dell'effetto delle misure relativamente ai quattro criteri di efficacia e all'analisi del rapporto costi/benefici.

È inoltre richiesta una precisazione quantitativa dei seguenti elementi:

- costi delle misure (cfr. precisazioni al cap. 6);
- orizzonte di realizzazione (inizio e durata approssimativa dei lavori).

Il capitolo 6 fornisce informazioni dettagliate sui requisiti formali che i programmi d'agglomerato devono soddisfare, in particolare per la rappresentazione delle misure.

È evidente che la motivazione deve essere direttamente proporzionale all'importanza delle misure e al volume di investimento. L'opportunità di misure importanti e costose va documentata in modo più approfondito.

Per il proseguimento del processo (programma Traffico d'agglomerato e convenzioni sulle prestazioni) i costi sono indicati in base al programma d'agglomerato di 3a generazione (data della domanda di sovvenzione) e rappresentano il limite superiore, che può essere ritoccato soltanto per l'adeguamento al rincaro. Prima dell'inoltro del programma d'agglomerato, l'ente responsabile ha quindi interesse a portare avanti il più possibile gli studi specifici e la progettazione (di massima), in particolare per le misure più importanti, in modo da disporre di una stima dei costi per quanto possibile precisa.

3.4.6 RB6: garanzia dell'attuazione e del controlling

Requisito di base

Il programma d'agglomerato e le sue misure sono integrati nella pianificazione del Cantone (o dei Cantoni, nel caso di programmi d'agglomerato intercantonali) e hanno forza vincolante per le autorità.

Va garantita la congruenza con gli obiettivi e le misure della Confederazione e dei Cantoni confinanti e con le pertinenti leggi federali e cantonali.

Il programma d'agglomerato deve dimostrare la sostenibilità finanziaria delle misure per i Cantoni/Comuni o per terzi (investimento e gestione).

Gli agglomerati garantiscono il reporting sull'attuazione, che funge tra l'altro da base di riferimento per il controlling degli effetti realizzato dalla Confederazione. Nel reporting sull'attuazione va indicato, al termine di ogni periodo quadriennale, lo stato d'avanzamento raggiunto nel programma d'agglomerato. In un documento separato vanno riportate le tabelle sullo stato di attuazione delle misure previste nella convenzione sulle prestazioni.

La Confederazione parte dal presupposto che le misure contenute nella convenzione sulle prestazioni per i programmi d'agglomerato di 1a generazione siano già attuate o siano in corso di attuazione (ad eccezione della lista di priorità B). Questo requisito non si applica alle misure che figurano nella convenzione per i programmi di 2a generazione: in questo caso occorre stilare, nell'ambito del reporting, un rapporto sullo stato di attuazione previsto.

Precisazioni

Per garantire l'attuazione del programma d'agglomerato occorre che vengano trattati gli aspetti menzionati qui di seguito. Non è necessario che tutti gli aspetti siano risolti definitivamente con l'inoltro del programma. Si tratta piuttosto di evidenziare come è possibile farlo entro la firma della convenzione sulle prestazioni.

- La strategia settoriale e le misure di sviluppo insediativo dovrebbero essere compatibili con il piano direttore cantonale e gli altri strumenti pianificatori, per esempio con il piano delle misure contro l'inquinamento atmosferico. Le misure nel settore dei trasporti rilevanti per il piano direttore cantonale elencate nella lista di priorità A nonché le misure nel settore degli insediamenti ad esse strettamente correlate devono figurare come dato acquisito nel rispettivo piano direttore e la Confederazione deve averle approvate al più tardi al momento della stipula della convenzione sulle prestazioni (nel caso di programmi d'agglomerato transfrontalieri, devono figurare negli strumenti di pianificazione territoriali; cfr. cap. 5.5).
- I programmi d'agglomerato devono indicare se e come i singoli progetti rilevanti sono integrati nel piano direttore cantonale e se sono necessari adeguamenti del piano direttore in vista della definizione delle misure della lista A come dato acquisito.
- Il programma d'agglomerato non è in contraddizione con gli obiettivi e i principi della legge sulla pianificazione del territorio (LPT), con le finalità e le strategie del Progetto territoriale Svizzera o con le strategie e i piani settoriali della Confederazione.
- La LPT riveduta, entrata in vigore il 1° maggio 2014, definisce i contenuti minimi dei piani direttori cantonali in materia di sviluppo insediativo. Questi contenuti sono precisati nell'ordinanza sulla pianificazione del territorio (OPT) modificata, nelle Direttive tecniche sulle zone edificabili e nell'Integrazione della Guida alla pianificazione direttrice. In futuro i piani direttori cantonali dovranno riportare indicazioni concrete, e in alcuni punti anche molto più approfondite, su temi quali il coordinamento fra trasporti e insediamenti, sviluppo degli insediamenti verso l'interno, rinnovamento e delimitazione degli insediamenti e dimensionamento delle zone edificabili. Il coordinamento fra il piano direttore cantonale e i programmi d'agglomerato acquisterà pertanto una rilevanza ancora maggiore. Questo riguarda in particolare i progetti con un impatto considerevole sul territorio e sull'ambiente (poli di sviluppo, poli occupazionali strategici, grandi generatori di traffico, grandi centri di distribuzione e terminali per il trasbordo merci), che devono essere trattati in modo coerente nel piano direttore e nei programmi d'agglomerato.

- Il programma d'agglomerato è compatibile con gli obiettivi e i principi della legislazione ambientale come pure con le istruzioni e i progetti che ne derivano.
- Il coordinamento con la pianificazione degli enti territoriali limitrofi (Paese, Cantone, regione, Comune) è garantito.

Per quanto attiene all'attuabilità delle misure, il programma d'agglomerato deve dimostrare nel limite del possibile che:

- gli attori interessati sono in grado di sostenere gli investimenti a carico dell'agglomerato. In questa sede è opportuno considerare vari scenari di cofinanziamento da parte della Confederazione (aliquota di contribuzione);
- i costi di gestione che derivano dalle misure sono stati stimati e possono essere sostenuti finanziariamente dagli attori interessati.

Il monitoraggio e il controllo degli effetti del programma d'agglomerato sono garantiti e comprendono i seguenti elementi:

- i programmi d'agglomerato rielaborati di 3a generazione contemplano un reporting sull'attuazione delle misure per le quali sono stati sbloccati crediti attraverso il programma Traffico d'agglomerato a partire dal 2011 e dal 2015.¹⁹ Come nel caso dei programmi di 2a generazione, le tabelle sullo stato di attuazione e sulla pianificazione delle misure previste nella convenzione sulle prestazioni (data di riferimento: 30.09.2016) devono essere riportate in un allegato separato;
- la Confederazione si aspetta – quale requisito di base – che le misure riportate nella lista di priorità A dei programmi d'agglomerato di 1a generazione siano già attuate o siano in corso di attuazione. Se singole misure non sono attuate, ad esempio a seguito dell'esito negativo di una votazione popolare, occorre fornire spiegazioni e informazioni specifiche. In questi casi la Confederazione si aspetta che l'agglomerato indichi come intende reagire, ossia se prevede ad esempio di adottare altre misure o strategie. L'agglomerato (organo competente) deve chiedere lo stralcio dalla convenzione sulle prestazioni delle misure che non possono essere attuate (programmi di 1a o 2a generazione);
- gli aspetti formali del reporting sull'attuazione sono illustrati nel capitolo 6;
- gli enti responsabili garantiscono che gli obiettivi e i dati necessari al controllo dell'attuazione e dell'efficacia dei programmi d'agglomerato siano messi a disposizione per tempo e in forma adeguata;
- se del caso, gli agglomerati approfondiscono il monitoraggio dei programmi d'agglomerato sulla base di dati e indicatori complementari.

¹⁹ Questo requisito si applica ai programmi d'agglomerato le cui misure sono state finanziate dalla Confederazione sulla base del decreto federale che libera i crediti per il programma Traffico d'agglomerato per le fasi 2011-2014 e/o 2015-2018.

3.5 Criteri di efficacia

Se un programma d'agglomerato soddisfa i requisiti di base, occorre esaminarne in modo approfondito l'efficacia. Tale verifica è importante soprattutto per stabilire la quota di cofinanziamento delle misure infrastrutturali del programma (aliquota di contribuzione). I criteri di efficacia sono stabiliti nell'articolo 17*d* capoverso 2 LUMin.

La valutazione basata sui criteri d'efficacia è anzitutto qualitativa. L'obiettivo principale consiste nel fornire argomenti per quanto possibile solidi per giustificare l'attribuzione di un determinato punteggio a ciascun criterio (cfr. cap. 4.5). Per una valutazione il più possibile obiettiva, e ciascun criterio è precisato da sottocriteri. Per ottenere il punteggio massimo del criterio d'efficacia non è necessario trattare tutti gli elementi che figurano nei sottocriteri.

I quattro criteri di efficacia servono a valutare l'efficacia sia di un programma d'agglomerato nella sua globalità (determinazione dell'aliquota di contribuzione della Confederazione), sia di ogni singola misura (priorizzazione delle misure). Le domande riportate nei capitoli seguenti si prestano soprattutto per la valutazione dell'efficacia di un programma d'agglomerato nella sua globalità. Per la valutazione delle singole misure le domande dovranno eventualmente essere adeguate.

L'efficacia di un programma d'agglomerato o di una misura è data dalla differenza tra due stati futuri: lo scenario di riferimento e la situazione futura con il programma d'agglomerato.

In sede di esame dei programmi di 1a e 2a generazione, il metodo è stato precisato e sviluppato ulteriormente per permettere una valutazione approfondita.

3.5.1 CE1: miglioramento della qualità dei sistemi di trasporto

1. Miglioramento del traffico pedonale e ciclistico

La strategia settoriale Trasporti integra il traffico lento tenendo conto delle specificità dell'agglomerato nonché dei potenziali e dei punti deboli individuati in sede di analisi?

Quanto contribuiscono le misure del programma d'agglomerato al miglioramento della qualità del traffico pedonale e ciclistico? Permettono di colmare le lacune individuate in sede di analisi dello stato attuale?

2. Miglioramento del sistema di trasporto pubblico

La strategia settoriale Trasporti integra i trasporti pubblici (TP) tenendo conto delle specificità dell'agglomerato nonché dei potenziali e dei punti deboli individuati in sede di analisi?

Quanto contribuiscono le misure del programma d'agglomerato a migliorare la qualità del sistema di trasporto pubblico? Permettono di colmare le lacune individuate in sede di analisi dello stato attuale e dello stato futuro?

3. Miglioramento della rete stradale

La strategia settoriale Trasporti integra il traffico stradale tenendo conto delle specificità dell'agglomerato nonché dei potenziali e dei punti deboli individuati in sede di analisi?

Quanto contribuiscono le misure del programma d'agglomerato a migliorare la fluidità del traffico stradale? Permettono di colmare le lacune individuate in sede di analisi dello stato attuale e dello stato futuro?

4. Miglioramento della raggiungibilità

Quanto contribuiscono le misure del programma d'agglomerato a migliorare la raggiungibilità e il collegamento dei poli di sviluppo economici e abitativi senza causare effetti indesiderati di frammentazione del territorio? Permettono di colmare le lacune individuate in sede di analisi e di realizzare gli interventi necessari?

5. Miglioramento dell'intermodalità

In che misura il programma d'agglomerato tiene conto delle catene di trasporto? Propone piani e misure per promuovere l'intermodalità (in particolare l'accessibilità della rete TP per il traffico lento)? Permettono di colmare le lacune individuate in sede di analisi dello stato attuale?

6. Misure che influenzano la domanda

Quanto contribuiscono le misure del programma d'agglomerato a influenzare la domanda di trasporto? Permettono di colmare le lacune individuate in sede di analisi dello stato attuale?

7. Miglioramento del traffico merci (elemento facoltativo)

(Può influenzare positivamente – ma non negativamente – la valutazione degli effetti del programma d'agglomerato.)

In che misura il programma d'agglomerato contribuisce con provvedimenti specifici a migliorare il traffico merci e a ridurre gli effetti negativi che questo provoca? Permette di colmare le lacune specifiche individuate in sede di analisi dello stato attuale? Si raccomanda di integrare il traffico merci nel programma in particolare per gli agglomerati con un volume di traffico merci superiore alla media, ad esempio perché si situano lungo importanti corridoi o perché nel loro perimetro vi sono importanti impianti di trasbordo o stazioni merci.

8. Miglioramento del traffico del tempo libero (elemento facoltativo tranne che per gli agglomerati a carattere turistico)

(Può influenzare positivamente – ma non negativamente – la valutazione degli effetti del programma d'agglomerato. Eccezione: per gli agglomerati a carattere turistico è obbligatorio trattare quest'aspetto.)

In che misura il programma d'agglomerato contribuisce con provvedimenti specifici a migliorare il traffico del tempo libero e a ridurre gli effetti negativi che questo provoca? Permette di colmare le lacune individuate in sede di analisi dello stato attuale? Nel caso degli agglomerati a carattere turistico la Confederazione si aspetta che venga data priorità all'analisi, alla gestione e agli effetti del traffico escursionistico e del tempo libero, soggetti a variazioni stagionali.

Precisazioni

Nella valutazione si dovranno considerare i seguenti punti tenendo conto delle sfide specifiche e delle dimensioni dell'agglomerato:

1. Miglioramento del traffico pedonale e ciclistico

- Congruenza delle misure per il traffico lento con la strategia settoriale Trasporti, lo scenario auspicato dell'agglomerato e le misure del programma d'agglomerato di 1a e 2a generazione (se disponibili)
- Corrispondenza tra le misure e i punti di forza, i punti deboli e la necessità d'intervento nel traffico lento
- Promozione di una rete di percorsi pedonali e ciclistici continua, densa e attrattiva (riduzione del numero di ostacoli alla rete)
- Riduzione del tempo medio di percorrenza nel traffico lento (ad es. percorsi diretti, riduzione dei tempi d'attesa ai semafori)
- Segnalazione semplice dei percorsi grazie a cartelli e aiuti all'orientamento efficaci e facilmente comprensibili
- Inclusione delle esigenze del traffico lento nella progettazione/valorizzazione dello spazio stradale e di importanti luoghi nevralgici (ad es. piazze)
- Eliminazione e attenuazione dei rischi nei punti pericolosi e ad alta incidentalità

2. Miglioramento del sistema di trasporto pubblico

- Congruenza delle misure per i trasporti pubblici con la strategia settoriale Trasporti, con lo scenario auspicato dell'agglomerato, con i potenziamenti stabiliti della rete ferroviaria nazionale e con le misure del programma d'agglomerato di 1a e 2a generazione (se disponibili)
- Corrispondenza tra le misure e i punti di forza, i punti deboli e la necessità d'intervento nei TP
- Riduzione dei tempi di viaggio medi nei TP, ad esempio mediante:
 - corridoi preferenziali riservati ai trasporti pubblici su strada (realizzati con interventi costruttivi o gestiti elettronicamente) e maggiore priorità ai TP su strada
 - migliore coordinamento tra la ferrovia e la rete capillare di TP
 - maggiore interconnessione e aumento dei collegamenti diametrali
- Riduzione dei tempi d'attesa/coincidenza, ad esempio mediante:
 - aumento delle corse / del cadenzamento
 - miglioramento dei principali nodi di interscambio
 - coordinamento ottimale degli orari
- Potenziamento mirato della capacità
- Miglioramento della stabilità dell'orario/puntualità, ad esempio mediante:
 - corridoi preferenziali sugli assi a forte densità di traffico
 - riduzione del carico veicolare nei tratti importanti per i TP
- Miglioramento della leggibilità e della struttura del sistema di TP
- Miglioramento della facilità d'uso e dell'immagine del sistema di TP (parco veicoli, informazioni all'utenza, arredo e assetto delle fermate)

3. Miglioramento della rete stradale

- Congruenza delle misure per la rete stradale con la strategia settoriale Trasporti, lo scenario auspicato dell'agglomerato e le misure del programma d'agglomerato di 1a e 2a generazione (se disponibili)
- Corrispondenza tra le misure e i punti di forza, i punti deboli e la necessità d'intervento nella rete stradale
- Miglioramento della fluidità del traffico, eliminazione dei problemi di capacità e riduzione degli ingorghi (rischio e durata degli ingorghi) ad esempio mediante
 - coerenza della struttura della rete (dosaggi del traffico/controlli d'accesso ecc.)
 - ottimizzazione del sistema di gestione del traffico su scala regionale e locale
 - trasferimento del traffico su altri vettori di trasporto
 - costruzione di tratti complementari o estensione della rete con misure di accompagnamento

4. Miglioramento della raggiungibilità

- Corrispondenza tra le misure e i punti di forza, i punti deboli e la necessità d'intervento nella raggiungibilità dei poli di sviluppo economico e residenziale
- Miglioramento della raggiungibilità delle aree densamente popolate ma collegate in misura insufficiente con interventi mirati sul territorio per i TP e/o il TMP e/o il traffico lento
- Miglioramento della capacità e della qualità dei TP (in particolare velocità) per i collegamenti verso i poli di sviluppo
- Prevenzione di effetti indesiderati dovuti al miglioramento della raggiungibilità (dispersione degli insediamenti)

5. Miglioramento dell'intermodalità

- Corrispondenza tra le misure e i punti di forza, i punti deboli e la necessità d'intervento nell'intermodalità
- Miglioramento dell'accesso alle fermate TP per il traffico lento, ad esempio mediante:

- trattamento particolare dei nodi di trasbordo
- miglioramento degli accessi ai binari e dai marciapiedi al mezzo di trasporto
- miglioramento della permeabilità dei quartieri
- miglioramento delle possibilità di parcheggio per le biciclette alle fermate TP
- Incoraggiamento al trasbordo verso i TP mediante parcheggi di interscambio P+R (in particolare negli agglomerati a carattere turistico)
- Miglioramento delle coincidenze
- Miglioramento delle possibilità di informazione sull'intermodalità
- Estensione dei sistemi di comunità tariffale

6. Misure che influenzano la domanda

- Congruenza tra le misure e i punti di forza, i punti deboli e la necessità d'intervento in relazione alle misure che influenzano la domanda
- Gestione della domanda di trasporto, ad esempio mediante:
 - adeguamento e regolamentazione uniforme della gestione dei parcheggi
 - gestione dei parcheggi: introduzione e/o aumento delle tariffe (eventualmente a scaglioni) e/o limitazione della durata di parcheggio
 - gestione proattiva del sistema di trasporto (sistemi a cellule, dosaggi del traffico/controlli d'accesso, ecc.)
 - piani di mobilità aziendale (promozione o introduzione di un obbligo in tal senso)
 - miglioramento dell'offerta di informazione e/o campagne di promozione
 - moderazione del traffico

7. Miglioramento del traffico merci (elemento facoltativo)

- Infrastrutture (ad es. zone di carico e scarico, consegna delle merci in sotterranea ecc.)
- Gestione dei trasporti (promozione della cooperazione, informazione ecc.)
- Gestione del traffico (segnalazione di corridoi per il traffico merci ecc.)
- Strumenti giuridici o di polizia (limitazione delle emissioni, restrizioni geografiche o temporali ecc.)

8. Miglioramento del traffico del tempo libero (elemento facoltativo tranne che per gli agglomerati a carattere turistico)

La strategia Traffico del tempo libero del Consiglio federale (giugno 2009), e in particolare le misure 6, 9 e 10, forniscono indicazioni su questa tematica.

Considerato il crescente peso che il traffico del tempo libero assume nel volume di traffico complessivo, si raccomanda che tutti gli agglomerati affrontino questa tematica. Gli agglomerati a carattere turistico devono **obbligatoriamente** trattarla nel programma d'agglomerato. A tal fine è opportuna un'analisi del volume di questa categoria di traffico nelle sue varie forme, in particolare del traffico escursionistico (giornaliero) e del traffico turistico. Su tale base vanno elaborate, tenuto conto dello scenario auspicato, strategie concrete e se necessario misure per controllare e gestire il traffico del tempo libero.

Per «agglomerati a carattere turistico» si intendono gli agglomerati in cui i massimi carichi sono prevalentemente riconducibili al traffico escursionistico (giornaliero) e al traffico turistico (e non al traffico pendolare nei giorni feriali). Gli agglomerati a carattere turistico presentano una quota nettamente superiore alla media di posti di lavoro nella ristorazione e nel settore alberghiero e spesso, nei fine settimana, in questi agglomerati si verifica un accumulo di traffico turistico ed escursionistico variabile a seconda del giorno e della stagione.

3.5.2 CE2: promozione dello sviluppo centripeto degli insediamenti

1. Concentrazione dei posti di lavoro e della popolazione in luoghi adeguati tenendo conto del sistema dei trasporti

Esiste una strategia settoriale Insedimenti che mira allo sviluppo centripeto e all'addensamento degli insediamenti tenendo conto delle specificità dell'agglomerato nonché dei punti deboli e dei potenziali individuati in sede di analisi dello stato attuale?

In che misura le misure del programma d'agglomerato e degli altri strumenti di pianificazione territoriale sono concrete e incisive? In che misura contribuiscono a fare in modo che la popolazione, i posti di lavoro e i grandi generatori di traffico si concentrino nei poli di sviluppo e nei poli insediativi?

2. Riduzione della dispersione insediativa

In che misura le misure del programma d'agglomerato contribuiscono, insieme a quelle del piano direttore cantonale e agli altri strumenti di pianificazione, a ridurre la dispersione degli insediamenti? Come si può frenare concretamente l'insediamento della popolazione e dei posti di lavoro al di fuori delle aree ben collegate alla rete TP e alla rete del traffico lento all'interno e all'esterno del perimetro del programma d'agglomerato?

3. Miglioramento della qualità degli spazi pubblici

Quanto contribuiscono le misure del programma d'agglomerato alla valorizzazione e al miglioramento della qualità di vita nello spazio urbano?

In che misura le misure del programma d'agglomerato riducono l'effetto di cesura indotto dalle infrastrutture di trasporto nei comprensori insediativi?

Precisazioni

Nella valutazione si dovranno considerare i seguenti punti tenendo conto delle sfide specifiche e delle dimensioni dell'agglomerato. In particolare va esaminata la conformità del programma d'agglomerato con la LPT. Per quanto riguarda la conformità con la nuova LPT della strategia settoriale Insedimenti, si rinvia alle spiegazioni fornite al capitolo 3.4.4 (RB 4); quanto alla conformità con la LPT delle singole misure adottate nel settore degli insediamenti, si rinvia invece alle spiegazioni fornite al capitolo 4.4.2 in merito alla valutazione sulle singole misure nel settore degli insediamenti.

1. Concentrazione dei posti di lavoro e della popolazione in luoghi adeguati tenendo conto del sistema dei trasporti

- Congruenza delle misure con la strategia settoriale Insedimenti, con lo scenario auspicato e con i punti di forza, i punti deboli e gli interventi necessari individuati nel settore degli insediamenti
- Congruenza delle misure con i provvedimenti del programma d'agglomerato di 1a e 2a generazione (se disponibili)
- Congruenza delle misure con la strategia settoriale Trasporti
- Interazioni e congruenza con gli altri strumenti di pianificazione territoriale: congruenza tra il programma d'agglomerato e il piano direttore cantonale/piani direttori regionali e con i piani settoriali della Confederazione
- Aumento del numero e della densità di abitanti, concentrazione dei posti di lavoro e dei grandi generatori di traffico nelle zone centrali, qualitativamente pregiate e ben servite dai TP, ad esempio mediante:
 - preparazione pianificatoria di zone corrispondenti, incluse le aree industriali dismesse;
 - misure d'incoraggiamento attive per garantire uno sviluppo qualitativo in queste aree;
 - promozione attiva per l'insediamento di attività;
 - prescrizioni minime in materia di densità;
- Contributo delle misure al rafforzamento dei poli occupazionali e al miglioramento della competitività in conformità da un lato alle strategie della promozione economica e/o a progetti turistici negli agglomerati a carattere turistico, dall'altro agli obiettivi dello sviluppo degli

insediamenti verso l'interno; contributo alla gestione regionale da parte dei Cantoni delle zone per il lavoro secondo l'OPT riveduta, che rappresenta il requisito per i relativi azionamenti (art. 30a cpv. 2 OPT)

- Definizione di una politica efficace per l'insediamento di grandi generatori di traffico (coordinata con i dati acquisiti del piano direttore cantonale e complementare ad essa)

2. Riduzione della dispersione degli insediamenti

- Riduzione della creazione di nuove zone edificabili al di fuori di una rete TP sufficiente, ad esempio mediante:
 - criteri chiari per l'allacciamento delle nuove zone edificabili alla rete TP (a complemento dei criteri del piano direttore cantonale, ossia criteri di orientamento chiari per il perimetro dell'agglomerato)
- Priorizzazione delle zone edificabili esistenti
- Riduzione delle (riserve di) zone edificabili pro capite, ad esempio mediante:
 - obbligo di compensazione in caso di creazione di nuove zone edificabili
- Concretizzazione di meccanismi di compensazione intercomunale in concomitanza con la definizione di poli insediativi e di poli di sviluppo
- Concretizzazione delle linee di delimitazione del comprensorio insediativo nella misura in cui è necessario un disciplinamento in considerazione della variante scelta secondo l'Integrazione della Guida alla pianificazione direttrice)

3. Miglioramento della qualità degli spazi pubblici

- Ampliamento delle zone a traffico ridotto / zone di incontro (moderazione del traffico)
- Valorizzazione degli spazi pubblici, degli spazi liberi e delle aree verdi all'interno degli insediamenti
- Miglioramento della sicurezza negli spazi pubblici
- Ampliamento delle aree verdi e degli spazi liberi nello spazio urbano
- Riduzione del volume di traffico motorizzato privato (TMP) nelle zone densamente popolate
- Miglioramenti per il traffico pedonale e ciclistico agli incroci (fasi di semaforo verde)
- Riduzione della lunghezza dei tratti degli assi di traffico con effetto di separazione
- Aumento delle superfici pubbliche riservate al traffico pedonale e ciclistico
- Miglioramento della qualità degli spazi liberi e delle aree verdi nell'area dell'agglomerato

3.5.3 CE3: aumento della sicurezza del traffico

1. Aumento della sicurezza oggettiva

Si procede a un rilevamento periodico dei punti ad alta incidentalità per tutti i modi e i mezzi di trasporto e a una valutazione della necessità di risanamento o di intervento? In che misura le strategie settoriali e le misure contribuiscono ad eliminare i principali punti ad alta incidentalità attuali e futuri? Le strategie e le misure permettono di colmare le lacune individuate in sede di analisi dello stato attuale?

2. Aumento della sicurezza soggettiva

In che misura le strategie settoriali e le misure contribuiscono a migliorare la sicurezza soggettiva? In che misura viene attuato il modello upi 50/30? Le misure permettono di colmare le lacune individuate in sede di analisi dello stato attuale?

Precisazioni

Nella valutazione, tenendo conto delle sfide specifiche e delle dimensioni dell'agglomerato, si dovranno considerare i punti sottostanti. Da una parte si dovrà rinviare alle strategie e alle misure già esistenti e relative agli incidenti e al miglioramento della sicurezza; dall'altra, occorrerà documentare le analisi effettuate e le misure adottate per migliorare la sicurezza oggettiva e/o soggettiva, nel quadro specifico del programma d'agglomerato.

1. Aumento della sicurezza oggettiva

- Rilevazione e valutazione a tappeto dei punti ad alta incidentalità attraverso una strategia già realizzata (per lo più dai Cantoni) al di fuori del programma d'agglomerato oppure attraverso una strategia settoriale che includa misure concepite all'interno del programma d'agglomerato
- Misure per risanare specifici punti ad alta incidentalità
- Integrazione di strategie tese al miglioramento della sicurezza stradale nella pianificazione di misure (ad es. audit di sicurezza nella progettazione di strade)

2. Aumento della sicurezza soggettiva

- Definizione di una gerarchia stradale che distingua tra strade con funzione di scorrimento del traffico e strade di collegamento a vocazione residenziale, in particolare nei comparti densamente urbanizzati e nell'attraversamento di località
- Ampliamento delle zone a traffico ridotto / zone di incontro (moderazione del traffico)
- Riduzione dei limiti di velocità, misure per la riqualificazione e la moderazione del traffico, in particolare attuazione del modello upi 50/30 basato sulla distinzione tra strade a vocazione residenziale (zone 30) e strade orientate al traffico veicolare (zone 50)

3.5.4 CE4: riduzione dell'impatto ambientale e del consumo di risorse

1. Riduzione delle emissioni atmosferiche e delle emissioni di CO₂

In che misura il programma d'agglomerato propone strategie e provvedimenti per ridurre le emissioni atmosferiche e le emissioni di CO₂?

2. Riduzione delle emissioni foniche

In che misura il programma d'agglomerato propone strategie e provvedimenti per ridurre le emissioni foniche?

3. Riduzione del consumo di superficie e valorizzazione dei paesaggi e degli spazi naturali

Quanto le misure del programma d'agglomerato sono conformi alla strategia settoriale Insediamenti, in particolare per gli aspetti che riguardano la natura e il paesaggio?

In che misura il programma d'agglomerato e le misure in esso previste contribuiscono a ridurre il consumo di superficie per nuovi insediamenti e infrastrutture?

In che misura il programma d'agglomerato permette di ridurre l'effetto di separazione delle infrastrutture sulla natura e sul paesaggio e in che misura permette di ridurre l'impatto degli insediamenti sul paesaggio?

Precisazioni

Nella valutazione si dovranno considerare i seguenti punti tenendo conto delle sfide specifiche e delle dimensioni dell'agglomerato.²⁰

1. Riduzione delle emissioni atmosferiche e delle emissioni di CO₂

- Riduzione delle prestazioni chilometriche del traffico motorizzato privato (TMP)
- Aumento della ripartizione modale a favore del traffico lento e del trasporto pubblico (TP) e riduzione della quota del TMP
- Aumento della quota di mezzi di trasporto pubblici a trazione elettrica

²⁰ Rispetto alle Istruzioni 2010, nel quadro dei CE4 sono stati integrati diversi nuovi punti. Va quindi osservato che i punti sottostanti costituiscono singoli aspetti su come nei CE4 si potrebbero conseguire effetti positivi.

- Riduzione della velocità e migliore fluidità del TMP

2. Riduzione delle emissioni foniche

- Riduzione del carico veicolare nelle zone urbane densamente popolate
- Riduzione del traffico nelle zone residenziali
- Riduzione della velocità e della possibilità di accelerazione (p. es. riduzione della velocità ad ampio raggio e stabilizzazione del traffico)
- Provvedimenti antirumore (oltre a quelle previste dalla ordinanza contro l'inquinamento fonico)
- Modifica della ripartizione modale a favore del traffico pedonale e ciclistico
- Ottimizzazione acustica degli spazi insediativi, per esempio mediante l'interposizione di edifici, la predisposizione di posti di parcheggio e fermate dei mezzi di trasporto pubblici oppure di una pavimentazione fonoassorbente
- Introduzione di divieti di circolazione, per esempio di notte e/o nel fine settimana oppure nei confronti del traffico pesante

3. Riduzione del consumo di superficie e valorizzazione dei paesaggi e degli spazi naturali

- Minimizzazione del fabbisogno di superficie per nuove infrastrutture
- Minimizzazione della quota di superficie impermeabilizzata nel perimetro delle infrastrutture destinate al traffico stradale e tra un'infrastruttura e l'altra
- Riduzione del rischio di dispersione degli insediamenti
- Eventuali restituzioni di superfici per la natura, il bosco, i corsi d'acqua, l'agricoltura e le aree di svago
- Riduzione dell'espansione delle superfici insediative a scapito degli spazi naturali e delle aree paesaggistiche, prevenzione della perdita di biotopi preziosi
- Minimizzazione della perdita di superfici per l'avvicendamento delle colture e proposte di misure di compensazione
- Riduzione dell'effetto di separazione delle infrastrutture per la flora e la fauna e migliore interconnessione degli spazi naturali e delle aree paesaggistiche
- Miglioramento della qualità delle aree libere e degli spazi verdi, valorizzazione delle zone ricreative di prossimità, creazione di parchi
- Miglioramento della qualità della natura e del paesaggio
- Indirizzamento mirato dell'utilizzazione dello spazio per le attività ricreative e del tempo libero

3.6 Misure del programma d'agglomerato

Conformemente al requisito di base 4 nel programma d'agglomerato vanno esaminate, in tutti gli ambiti dei settori insediamenti e trasporti, le misure che permettono di concretizzare lo scenario auspicato.

Per soddisfare questo requisito di base, vanno adottate misure nei settori trasporti e insediamenti. Nei settori paesaggio, natura e ambiente si raccomanda l'adozione di misure se queste interessano la pianificazione di insediamenti e trasporti.

3.6.1 Misure nel settore degli insediamenti

Anche se non possono essere cofinanziate con il fondo infrastrutturale, le misure nel settore degli insediamenti sono necessarie affinché il programma d'agglomerato raggiunga un buon grado di efficacia.

Per l'elaborazione di misure in questo settore rinviamo all'aiuto metodologico dell'ARE dedicata allo sviluppo centripeto degli insediamenti²¹ e al rapporto tecnico redatto dall'ARE in collaborazione con l'UFAM intitolato "Natura e paesaggio nei programmi d'agglomerato: guida all'attuazione"²².

Per queste misure va garantita la conformità alle nuove disposizioni della legislazione sulla pianificazione del territorio e ai relativi piani direttori cantonali (cfr. cap. 3.4.3, 3.4.6 e 4.4.2). Le misure previste nei programmi d'agglomerato possono essere sviluppate e precisate ulteriormente rispetto a quelle dei piani direttori cantonali (senza tuttavia limitare la portata strategica di questi ultimi) al fine di potenziare l'effetto incentivante per lo sviluppo degli insediamenti verso l'interno nell'area dell'agglomerato.

3.6.2 Misure cofinanziabili

Le spiegazioni che seguono si basano sul messaggio FOSTRA, adottato dal Consiglio federale nel febbraio 2015. Sono quindi possibili modifiche nel corso del processo. In linea generale sono determinanti le regole presenti nel messaggio FOSTRA.

I contributi della Confederazione per i programmi d'agglomerato e le misure (pacchetti di misure) vengono versati unicamente per le infrastrutture. Gli enti responsabili devono dimostrare quali misure del programma d'agglomerato possono essere cofinanziate.

Verranno prevedibilmente corrisposti contributi per investimenti in infrastrutture stradali e ferroviarie che si trovano all'interno di città o agglomerati, che servono a migliorare i sistemi di trasporto in questi spazi e che non sono già cofinanziati dalla Confederazione. Fanno parte di queste infrastrutture:

- le modifiche stradali che servono ad aumentare la sicurezza, la capacità o la sostenibilità del traffico motorizzato privato;
- le misure di gestione del traffico (sistemi di gestione del traffico e sistemi d'informazione e di gestione);
- le strade di decongestionamento e di circonvallazione, sempre che si tratti di strade cantonali e comunali;
- le infrastrutture dei trasporti pubblici, in particolare tram e autobus, e le misure connesse destinate agli altri mezzi di trasporto, se servono a migliorare l'intero sistema dei trasporti;
- le misure per il traffico lento che permettono di migliorare l'efficienza dell'intero sistema dei trasporti, tra cui segnatamente reti di percorsi pedonali collegati e sicuri;

²¹ ARE (2009), «Concezione per lo sviluppo centripeto degli insediamenti. Aiuto metodologico per l'allestimento dei programmi d'agglomerato Trasporti e insediamento». Disponibile in formato elettronico al sito www.are.admin.ch.

²² Rapporto «Natura e paesaggio nei programmi d'agglomerato: guida all'attuazione», elaborato dall'ARE in collaborazione con l'UFAM, 2015

- le misure a favore della mobilità combinata e dell'intermodalità (piattaforme intermodali);
- i provvedimenti per la separazione dei modi di trasporto nelle città e negli agglomerati (separazione rotaia/strada, soppressione di passaggi a livello).

Le infrastrutture delle strade nazionali sono finanziate interamente dalla Confederazione e non attraverso i programmi d'agglomerato. In linea di massima, le infrastrutture ferroviarie sono finanziate attraverso il Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FInFer). Sono tuttavia previste eccezioni, ad esempio per gli impianti ferroviari che servono ai collegamenti capillari (art. 49 legge federale sulle ferrovie; LFerr). Questi ultimi includono tram, metropolitane, ferrovie urbane ecc.²³ Altre eccezioni sono ammesse, per esempio per gli impianti alle stazioni che servono al collegamento di quartieri o all'intermodalità (P+R, B+R ecc.) o per gli impianti ferroviari che si trovano sul territorio oltre confine di un agglomerato transfrontaliero e i cui benefici principali si concentrano nella parte svizzera dell'agglomerato.

Non vengono invece cofinanziati:

- le misure insediative e paesaggistiche;
- il materiale rotabile o i veicoli, ad eccezione del materiale rotabile utilizzato per i collegamenti capillari, se permette di realizzare considerevoli risparmi in termini di misure infrastrutturali (progetto FOSTRA, art. 17a cpv. 2^{bis} LUMin);
- i costi di manutenzione e di mantenimento del sostrato qualitativo di infrastrutture di trasporto;
- i costi connessi alla gestione della mobilità;
- i costi di progettazione in relazione all'elaborazione del programma d'agglomerato.

I costi **computabili** per il calcolo dei contributi federali sono elencati all'articolo 21 dell'ordinanza concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata (OUMin). Gli uffici federali competenti pubblicheranno un promemoria con ulteriori precisazioni probabilmente nella primavera del 2015. Per il calcolo dell'aliquota di contribuzione massima che la Confederazione versa per singole misure sono determinanti i costi indicati al momento dell'inoltro del programma d'agglomerato alla Confederazione.

La Confederazione finanzia i **costi di pianificazione e progettazione** di singole misure in base all'aliquota di contribuzione e fino al tetto massimo, anche se questi importi sono stati spesi prima della decisione di finanziamento. Il versamento dei contributi può avvenire solo dopo la conclusione dell'accordo di finanziamento per le misure corrispondenti.

3.6.3 Prestazioni finanziate integralmente dall'agglomerato

In alcuni casi un agglomerato può prevedere misure infrastrutturali che possono essere considerate in sede di valutazione dell'efficacia del programma d'agglomerato, ma che non possono essere cofinanziate con il fondo infrastrutturale. Si tratta in particolare di misure d'importanza secondaria dai costi relativamente contenuti o che rappresentano casi limite per un finanziamento con il fondo infrastrutturale. Queste misure vanno menzionate nel programma come prestazioni finanziate integralmente dall'agglomerato. Per poterle finanziare in quanto tali, occorre tener conto del rapporto tra il volume del progetto e le possibilità di finanziamento da parte dei Comuni. In tal senso, questo tipo di prestazioni possono generare costi decisamente più elevati negli agglomerati di grandi dimensioni rispetto a quelli generati negli agglomerati più piccoli.

Il programma d'agglomerato deve fornire un quadro complessivo degli sforzi intrapresi nei settori degli insediamenti e dei trasporti. Oltre alle misure cofinanziabili, vanno elencate quelle che verranno finanziate integralmente dall'agglomerato o quelle già realizzate e le misure adottate nei settori della natura e del paesaggio.

²³ Le infrastrutture tecniche del traffico su rotaia non hanno alcun rilievo.

3.6.4 Pacchetti di misure

Laddove è possibile e sensato, le misure dei programmi d'agglomerato vanno riunite in pacchetti di misure. È compito degli enti responsabili raggruppare le misure in pacchetti. La Confederazione si riserva il diritto di separare in sede di valutazione i pacchetti di misure che ritiene inadeguati.

I pacchetti di misure si basano su misure individuali, la cui lista dev'essere il più completa possibile, ma non necessariamente esaustiva sin dall'inizio.

Sebbene le modifiche dei pacchetti non siano di per sé previste, sono eccezionalmente ammesse. Qualora venga modificato l'ordine di priorità delle misure o vengano aggiunte nuove misure, occorre tuttavia garantire che tali cambiamenti non compromettano l'efficacia generale del pacchetto di misure interessato. Un pacchetto di misure potrebbe per esempio essere modificato in seguito a:

- cambiamenti intervenuti a livello di avanzamento della pianificazione;
- cambiamenti nell'ordine di priorità attribuito a singole misure (ad es. perché è stata cambiata la prioritizzazione di altre misure oppure in seguito a decisioni politiche riguardanti il finanziamento delle stesse);
- misure riguardanti incidenti e sicurezza; in questo caso, tuttavia, i pacchetti non possono contenere una lista esaustiva delle misure perché il risanamento dei punti ad alta incidentalità deve essere effettuato in tempi brevi e, nella maggior parte dei casi, è quindi impossibile elencare tutte le singole misure.

È inoltre concepibile che, nei pacchetti di priorità A, vi siano misure che non hanno raggiunto il grado di avanzamento atteso al termine del programma d'agglomerato. Il requisito minimo è che l'avvio della realizzazione di tutte le misure di un pacchetto sia pianificata nello stesso quadriennio.

La costituzione di un pacchetto di misure appare opportuna (previa valutazione approfondita della situazione concreta) nel caso di:

- misure dello stesso tipo che sono oggetto di un'analisi sistematica e i cui costi, presi singolarmente, sono relativamente contenuti (ad es. misure nel settore del traffico lento, misure di riqualifica urbanistica di portata limitata, misure per aumentare la sicurezza dei trasporti);
- misure che accompagnano una misura importante; tali misure devono far parte del pacchetto in cui quest'ultima è stata inserita (modifica del piano del traffico a seguito della realizzazione di una linea di tram, riqualifiche urbanistiche indotte dalla costruzione di una nuova infrastruttura stradale);
- esistenza di nessi funzionali stretti che rendono necessaria la realizzazione simultanea di varie misure per raggiungere un determinato obiettivo (ad es. netto miglioramento dei collegamenti con i TP che richiede l'adeguamento di un nodo di coincidenza per assorbire il flusso pedonale);
- provvedimenti insediativi necessari ad evitare o ridurre le ripercussioni negative di una misura nel settore dei trasporti; tali provvedimenti sono raggruppati con quest'ultima (modifica di un piano di utilizzazione per evitare la dispersione degli insediamenti a seguito della costruzione di una circonvallazione, modifica del piano direttore e/o del piano di utilizzazione nel caso della costruzione di una nuova linea tranviaria per sviluppare un nuovo quartiere attorno alla nuova linea). Sono tuttavia cofinanziate solo le infrastrutture di trasporto.

Non è invece sensato formare un pacchetto se tra le singole misure manca un nesso funzionale. La vicinanza geografica non può essere l'unico criterio in tal senso.

Se in sede di valutazione del programma d'agglomerato la Confederazione riconosce l'opportunità di costituire un pacchetto di misure, lo considererà come un'unica misura per il seguito della procedura (cfr. cap. 5.4).

3.6.5 Ordine di priorità delle misure

Gli enti responsabili devono fissare un ordine di priorità delle misure per le quali viene chiesto il cofinanziamento da parte della Confederazione nel programma d'agglomerato. È auspicabile che le misure vengano suddivise in tre liste (A, B e C). Nel caso dei programmi d'agglomerato di 3a

generazione, per le misure della lista A si chiede lo sblocco dei fondi per il periodo 2019-2022, per quelle della lista B probabilmente per il periodo 2023-2026 e per quelle della lista C a una data ulteriore.

In sede di valutazione, la Confederazione stabilisce un ordine di priorità per tutto il portfolio di misure, verifica la plausibilità dell'ordine di priorità presentato dagli enti responsabili e se necessario lo adegua seguendo la procedura descritta al capitolo 4.4. Per definire l'ordine di priorità delle misure gli enti responsabili possono seguire questa procedura.

Non è necessario presentare alla Confederazione un rapporto di valutazione specifico sul processo di prioritizzazione delle misure. Occorre invece una descrizione qualitativa dell'effetto delle singole misure secondo i criteri di efficacia (per le informazioni richieste cfr. cap. 6.2).

Priorizzazione in sede di rielaborazione del programma d'agglomerato

Quando si rielabora un programma d'agglomerato, occorre valutare nuovamente tutte le misure allo scopo di aggiornare le liste A, B e C.

È importante distinguere tra le misure per le quali un cofinanziamento è stato sbloccato nella prima e nella seconda generazione del programma Traffico d'agglomerato e quelle per le quali viene chiesto lo sblocco dei crediti nella terza generazione. Occorre quindi distinguere tra la lista A che figurava nel programma di 1a generazione (indicata con A1), la lista A che figura nel programma di 2a generazione (indicata con A2) e la lista A inoltrata per esame che figura nel programma di 3a generazione (indicata con A).

In sede di rielaborazione di un programma d'agglomerato l'ordine di priorità delle misure tra il programma di 2a e di 3a generazione può variare come segue:

Evoluzione di una misura tra la 2a e la 3a generazione: casi possibili	
A → A2	È il caso di tutte le misure per le quali sono stati stanziati crediti dal 2015.
B → A	Una misura raggiungerà il grado di avanzamento necessario durante il quadriennio successivo. Non era il caso nel quadro del programma d'agglomerato di precedente generazione. Una misura presenta un rapporto costi/benefici da buono a ottimo, mentre nel programma di 1a generazione era sufficiente o insufficiente.
B → B	Il rapporto costi/benefici è tuttora solo sufficiente.
B → C	Il rapporto costi/benefici è peggiorato a causa del massiccio aumento dei costi o del cambiamento delle condizioni quadro ed è insufficiente.
C → A / C* → A	Il rapporto costi/benefici e il grado di avanzamento sono considerevolmente migliorati e la misura soddisfa i criteri della lista di misure di priorità A.
C → B / C* ²⁴ → B	Anche se il grado di avanzamento e/o il rapporto costi/benefici sono migliorati, la misura presenta un rapporto costi/benefici solo sufficiente.
C → C	Il rapporto costi/benefici e/o il grado di avanzamento della misura non è migliorato in modo sufficiente o non è migliorato affatto.

Tabella 1

La priorità A, B o C può essere attribuita anche a nuove misure che non erano contemplate nel programma d'agglomerato di 1a o 2a generazione.

²⁴ Le misure C* sono spiegate nel capitolo 4.4.1

3.6.6 Infrastrutture di trasporto nazionali

Nel programma d'agglomerato vanno integrate le infrastrutture ferroviarie, le strade nazionali e le reti stradali sovraregionali. Devono inoltre figurare le misure per l'infrastruttura ferroviaria e per l'infrastruttura delle strade nazionali (misure di importanza nazionale), anche se queste sono finanziate da altre fonti e sono di competenza della Confederazione.

Ciò non significa che le infrastrutture di trasporto nazionali debbano essere pianificate nel quadro dei programmi d'agglomerato, ma piuttosto che questi devono includere le misure decise e finanziate dalla Confederazione e che, su questa base, la pianificazione di tali misure a livello locale deve essere coordinata tra un agglomerato e l'altro. Le misure aggiuntive proposte da Cantoni e agglomerati in ambito di infrastrutture nazionali saranno prese in considerazione a titolo di desiderata. I Cantoni e gli enti responsabili dei programmi d'agglomerato dovranno tuttavia assicurarsi che tali misure confluiscono nelle procedure previste per il potenziamento dell'infrastruttura ferroviaria e delle strade nazionali.²⁵ Le misure concernenti le infrastrutture di trasporto nazionali (cofinanziate attraverso altri canali di finanziamento della Confederazione) sono inoltre sottoposte alla valutazione dell'efficacia dei programmi d'agglomerato soltanto se si trovano in uno stadio di pianificazione che garantisce l'inizio della loro realizzazione negli orizzonti temporali A o B (cfr. cap. 4.5.1).

Lo scenario auspicato, le strategie settoriali e le altre misure del programma d'agglomerato devono essere congruenti con le misure di importanza nazionali. Se la congruenza non è garantita, ciò avrà un impatto in sede di valutazione del programma d'agglomerato.

Se una misura su scala nazionale che la Confederazione non considera prioritaria non può essere finanziata/realizzata nei tempi previsti o non può esserlo affatto, occorre dimostrare che le altre misure del programma d'agglomerato restano efficaci e realizzabili anche senza questa misura. Se il finanziamento/la realizzazione di misure su scala nazionale non è garantito/a, si devono elaborare vari scenari nel quadro del programma d'agglomerato.

²⁵ L'inclusione nei programmi d'agglomerato di nuove misure riguardanti le infrastrutture di trasporto nazionali non equivale a una domanda ufficiale destinata agli uffici di trasporto competenti della Confederazione.

4 Valutazione dei programmi d'agglomerato e delle relative misure

Il presente capitolo descrive il processo e il metodo con i quali la Confederazione valuta i programmi d'agglomerato di 3a generazione.

La descrizione del metodo di valutazione può anche servire da supporto per l'elaborazione e la rielaborazione dei programmi d'agglomerato.

4.1 Principi di base

In una prima fase si verifica se i programmi d'agglomerato soddisfano i requisiti di base (cfr. cap. 4.3).

Nella seconda fase ogni singola misura viene esaminata per stabilire se è cofinanziabile e per definire la sua priorità di realizzazione e il suo grado di avanzamento (cfr. cap. 4.4).

Nella terza fase si valutano gli effetti globali del programma d'agglomerato (cfr. cap. 4.5) dai quali dipende l'aliquota di contribuzione per le misure cofinanziate dal 2019. Nel caso dei programmi di 3a generazione rielaborati, anche l'attuazione delle misure previste nella 1a e nella 2a generazione del programma Traffico d'agglomerato è determinante per la definizione dell'aliquota di contribuzione (cfr. cap. 4.5.3).

Lo schema seguente illustra sinteticamente la procedura di valutazione:

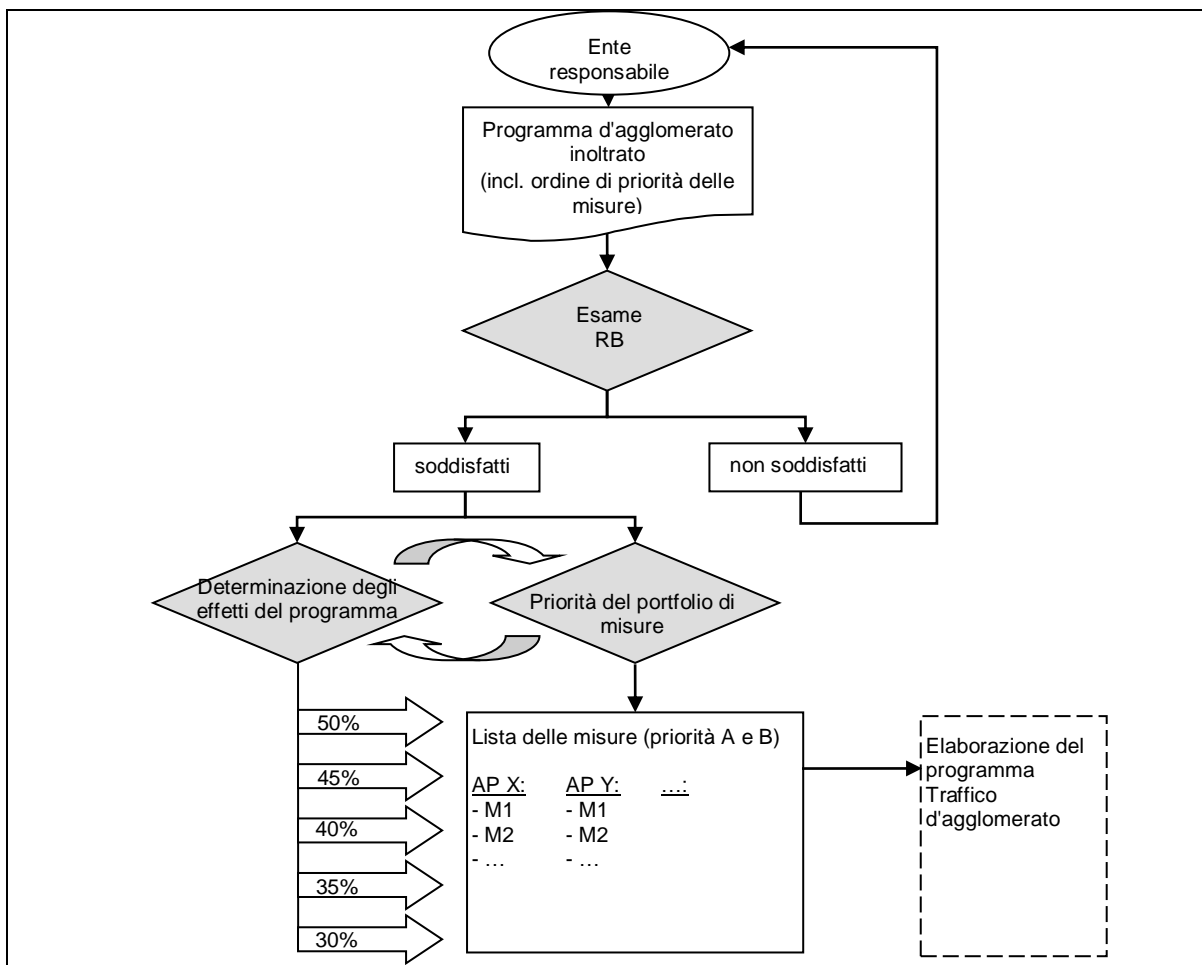


Figura 5

4.2 Precisazioni sulla procedura

4.2.1 Team d'esame

La responsabilità dell'esame incombe all'ARE, che collabora strettamente con l'USTRA, l'UFT e l'UFAM per le questioni tecniche. Parallelamente, un gruppo di esperti esterni accompagna il processo e formula un secondo parere indipendente.

4.2.2 Procedura interna alla Confederazione

Gli uffici federali rappresentati nel team d'esame e il gruppo di esperti esterni valutano, indipendentemente gli uni dagli altri, ogni programma d'agglomerato e verificano l'ordine di priorità delle misure. Dopodiché tutte le parti interessate si riuniscono per discutere ed elaborare un parere condiviso per ciascun programma d'agglomerato e trarre i bilanci del caso. La valutazione condivisa funge da base per i rapporti d'esame e per l'elaborazione del messaggio concernente il decreto federale che libera i crediti per il programma Traffico d'agglomerato.

Se necessario, vengono organizzate riunioni interne per perfezionare il metodo di esame e garantire una valutazione coerente e obiettiva dei programmi, procedendo in particolare a confronti incrociati e effettuando benchmarking.

4.2.3 Collaborazione con gli agglomerati

Per garantire una valutazione per quanto possibile obiettiva, durante la fase di valutazione vengono organizzati colloqui a livello specialistico con gli enti responsabili dei programmi d'agglomerato.

Per acquisire una migliore comprensione dei singoli programmi d'agglomerato e evitare fraintendimenti, all'inizio della procedura condotta internamente dalla Confederazione viene organizzato un colloquio tra l'ARE e gli enti responsabili per chiarire le questioni aperte. Il chiarimento delle questioni aperte può svolgersi per iscritto o verbalmente (incontro).

È inoltre previsto un colloquio tecnico per discutere i risultati provvisori dell'esame condotto dalla Confederazione (rapporti d'esame provvisori). Il colloquio serve in particolare a garantire che tutti gli argomenti rilevanti siano presi in considerazione nell'esame e che la coerenza globale del programma d'agglomerato venga rispettata nonostante le eventuali modifiche dell'ordine di priorità delle misure decise dalla Confederazione. Se del caso, i risultati dell'esame vengono adeguati.

La figura seguente illustra la collaborazione tra la Confederazione e gli agglomerati durante il processo d'esame.

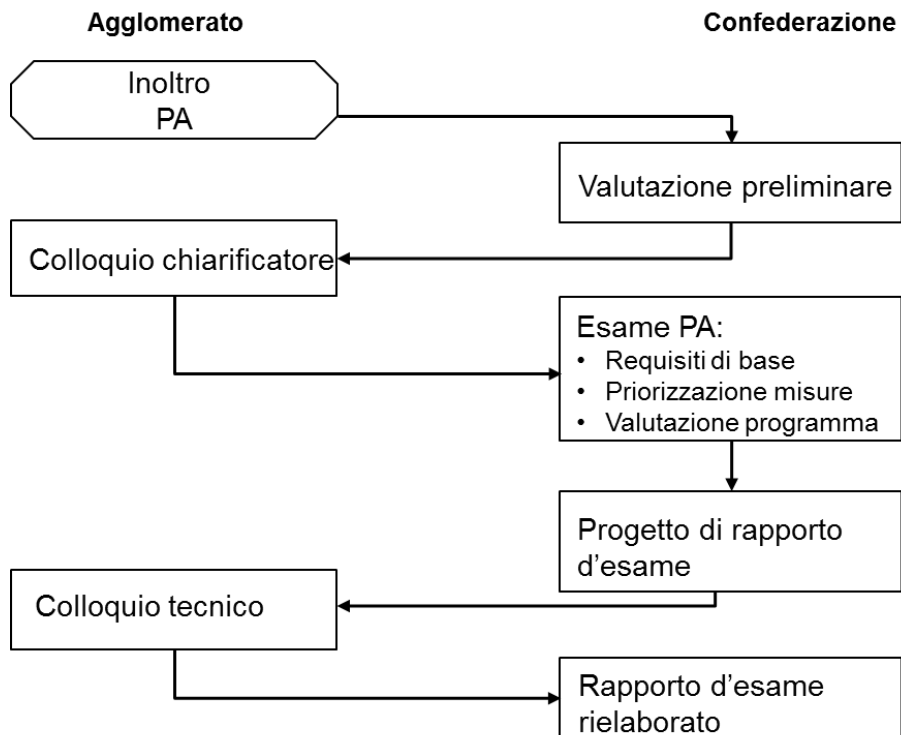


Figura 6

4.2.4 Condizioni quadro

La valutazione dell'adempimento dei requisiti di base come pure dell'efficacia del programma d'agglomerato e delle misure tiene conto delle condizioni quadro dei singoli agglomerati garantendo però sempre la parità di trattamento nella procedura d'esame (si pensi in particolare agli agglomerati transfrontalieri). Vi sono ovviamente anche altre problematiche specifiche, che gli agglomerati sono chiamati a evidenziare.

Rispetto ai programmi di 1a e 2a generazione, quelli di 3a generazione devono affrontare una sfida supplementare, ossia integrare la rielaborazione dei piani direttori cantonali effettuata in seguito alle revisioni della LPT, dell'OPT e degli altri strumenti esecutivi pertinenti. In futuro, i piani direttori rielaborati dovranno contenere indicazioni concrete e, in alcuni punti, molto più dettagliate su temi quali il coordinamento tra insediamenti e trasporti, lo sviluppo degli insediamenti verso l'interno, il rinnovamento degli insediamenti, la loro delimitazione e il dimensionamento delle zone edificabili. In molti casi si tratterà quindi di esporre sinteticamente i contenuti delle misure nei piani direttori cantonali, di indicare i rimandi e di precisare se necessario singole misure. Lo sviluppo di nuove misure avrà un'importanza minore.

4.3 Esame dei requisiti di base

In un primo tempo si esamina se sono stati eseguiti tutti i lavori di pianificazione e tutte le fasi di processo necessari all'elaborazione del programma d'agglomerato e se quest'ultimo contiene tutte le informazioni necessarie.

D'intesa con l'USTRA, l'UFT, l'UFAM e gli esperti esterni, l'ARE esamina l'adempimento dei requisiti di base attenendosi alla procedura illustrata al capitolo 3.4. I requisiti di base devono essere soddisfatti imperativamente.

Se i requisiti di base non sono palesemente soddisfatti, il programma d'agglomerato viene escluso dall'ulteriore valutazione e non può essere cofinanziato nell'ambito del programma Traffico d'agglomerato nel periodo corrispondente (sblocco dei crediti dal 2019 per i programmi d'agglomerato di 3a generazione). Il programma d'agglomerato respinto può essere rielaborato e ripresentato in vista del successivo stanziamento (4a generazione).

Se vi sono aspetti da approfondire o se le informazioni relative ai requisiti di base sono incomplete ma possono essere fornite a breve termine, durante la procedura di valutazione è possibile chiedere informazioni complementari.

Se soddisfa i requisiti di base, il programma d'agglomerato entra nella fase di valutazione successiva.

4.4 Valutazione delle singole misure

Prima di valutare gli effetti di un programma d'agglomerato, la Confederazione deve appurare se le misure proposte sono cofinanziabili e se le priorità definite dall'ente responsabile sono plausibili. Il programma d'agglomerato deve fornire le necessarie indicazioni qualitative (cfr. cap. 6). In particolare, per poter essere valutate, le singole misure devono essere descritte in modo sufficientemente dettagliato. Il capitolo 6.2 definisce i requisiti minimi contenutistici e formali che le schede delle misure devono soddisfare (trasporti/insediamento).

4.4.1 Misure nel settore dei trasporti

La prioritizzazione mira a suddividere le misure cofinanziabili nel settore dei trasporti in tre categorie:

- La lista A contiene le misure che adempiono le seguenti condizioni:
 - sono cofinanziabili;
 - sono di comprovata importanza per l'agglomerato e per il programma d'agglomerato;
 - presentano un elevato grado di avanzamento;
 - presentano un rapporto costi/benefici da buono a ottimo;
 - sono pronte per la realizzazione nel quadriennio successivo all'adozione del messaggio concernente il decreto federale che libera i crediti e il loro finanziamento è garantito.
- La lista B contiene due tipi di misure:
 - misure importanti per l'agglomerato e il programma d'agglomerato che presentano un rapporto costi/benefici da buono a ottimo ma che saranno pronte per la realizzazione e avranno il finanziamento garantito solo nel quadriennio successivo (2023-2026 per i programmi d'agglomerato di 3a generazione);
 - misure importanti per l'agglomerato e il programma d'agglomerato che presentano un rapporto costi/benefici solo sufficiente (anche se l'agglomerato ha fissato l'inizio dei lavori nell'orizzonte temporale corrispondente alle misure della lista A) ma dispongono di un potenziale di ottimizzazione (ad es. coordinamento con altre misure, approfondimento di varianti).
- La Confederazione raccomanda di inserire tutte le altre misure nella lista C. Si tratta di misure che presentano un rapporto costi/benefici o un grado di avanzamento insufficiente e che non permettono pertanto una verifica approfondita dei rispettivi effetti. Poiché richiedono ulteriori chiarimenti e una maggiore concretizzazione, queste misure sono accantonate.

Per quanto riguarda le misure retrocesse dalla lista A o B alla lista C, si distinguono due sottocategorie:

- misure per le quali si riconosce la necessità di intervento ma che, nella forma proposta nel programma d'agglomerato, presentano un pessimo rapporto costi/benefici; queste misure devono essere in larga misura ottimizzate e sono indicate nel rapporto d'esame della Confederazione come misure C*;
- per le altre misure della lista C la necessità di intervento è generalmente ridotta o molto ridotta; sebbene possano essere migliorate con riduzioni importanti dei costi e ottimizzazioni più incisive, queste misure non sono menzionate nel rapporto d'esame della Confederazione.

4.4.1.1 Metodo

La verifica dell'ordine di priorità delle misure si basa su cinque criteri:

- cofinanziabilità (cap. 4.4.1.2)
- importanza per l'agglomerato e il programma d'agglomerato (cap. 4.4.1.3)
- grado di avanzamento (cap.4.4.1.4)

- rapporto costi/benefici (cap. 4.4.1.5)
- realizzazione e garanzia di finanziamento (cap. 4.4.1.6).

La figura seguente illustra in modo schematico il processo di prioritizzazione delle misure.

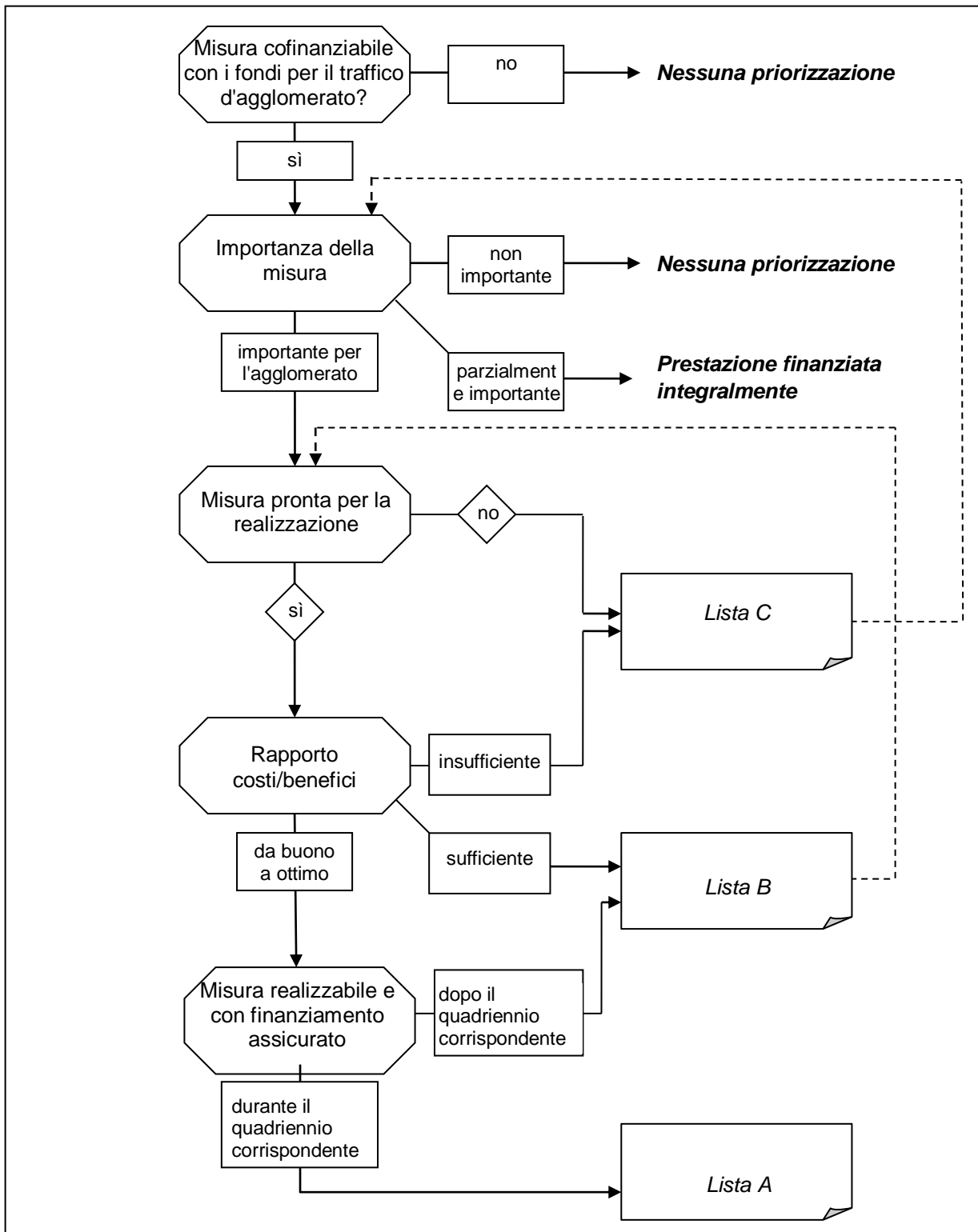


Figura 7

4.4.1.2 Cofinanziabilità

Possono essere priorizzate solo le misure cofinanziabili con i fondi del programma Traffico d'agglomerato (secondo LFIT e LUMin). Le categorie di misure corrispondenti sono descritte al capitolo 3.6.2.

4.4.1.3 Importanza

Per determinare l'importanza di una misura si esamina la sua rilevanza per l'agglomerato o per il programma d'agglomerato. Una misura è considerata importante per l'agglomerato se, senza di essa, gli effetti positivi del programma risultano più contenuti.

La Confederazione sostiene solo le misure considerate importanti per l'agglomerato e il programma d'agglomerato. Se il programma d'agglomerato può esplicitare i suoi effetti anche senza una data misura, quest'ultima non è importante e non viene inserita nelle liste delle priorità.

Il fatto di raggruppare singole misure in pacchetti coerenti può permettere a misure non rilevanti – se considerate individualmente – di soddisfare questo criterio.

Prestazioni finanziate integralmente dall'agglomerato

Essendo limitate, le risorse della Confederazione destinate a cofinanziare le misure previste nei programmi d'agglomerato vanno impiegate per le misure più efficaci e/o più difficilmente finanziabili. È quindi possibile che una parte delle misure non venga finanziata dalla Confederazione, ma vada comunque realizzata con il grado di priorità annunciato. Si tratta di misure interamente a carico dell'agglomerato («prestazioni finanziate integralmente dall'agglomerato»).

Le misure che rientrano in questa categoria hanno importanza a livello locale, anche se l'attribuzione di una misura alle prestazioni finanziate integralmente dall'agglomerato varia a seconda delle dimensioni dell'agglomerato. Le misure che nei grandi agglomerati esplicano solo effetti locali e rientrano quindi nelle prestazioni finanziate integralmente dall'agglomerato possono avere un effetto globale nei piccoli agglomerati e pertanto possono essere cofinanziate. Le misure che sono state valutate in base a un benchmark possono anche essere considerate prestazioni finanziate integralmente dall'agglomerato.

Tali misure vengono prese in considerazione nell'esame degli effetti del programma d'agglomerato ma non nel calcolo dei costi.

Gli agglomerati possono decidere di far rientrare determinate misure nella categoria delle prestazioni finanziate integralmente dall'agglomerato. Si raccomanda di inserire nel programma d'agglomerato le misure finanziate dall'agglomerato nell'orizzonte temporale A e B, in modo che possano essere considerate in sede di valutazione del programma.

Le prestazioni finanziate integralmente dall'agglomerato che figurano nella lista A vengono anche menzionate nella convenzione sulle prestazioni e devono quindi essere realizzate dall'agglomerato. In caso di difficoltà finanziarie non prevedibili al momento dell'inoltro del programma, è ammissibile che l'attuazione di determinate misure venga posticipata. Questo tuttavia non deve compromettere il senso profondo dell'intero programma d'agglomerato; in altre parole, il ritmo di realizzazione delle misure finanziate integralmente dall'agglomerato non deve scostarsi in misura sostanziale dal ritmo di realizzazione delle misure cofinanziate dalla Confederazione.

4.4.1.4 Grado di avanzamento

All'inoltro del programma d'agglomerato le misure che si vorrebbe iscrivere nella lista A o B devono aver raggiunto un grado di avanzamento sufficiente. Solo così possono essere sottoposte all'analisi del rapporto costi/benefici.

Si distinguono due gradi di avanzamento (cfr. tabella seguente):

- Grado di avanzamento 1: le misure di portata limitata, ad esempio nel traffico lento o di riqualifica urbanistica, devono aver raggiunto il grado di avanzamento 1 per poter essere incluse nella lista A o B. Queste misure generano costi fino a 10 milioni di franchi e fanno parte di un pacchetto di misure.
- Grado di avanzamento 2: le misure di maggiore entità, ad esempio potenziamenti dell'infrastruttura stradale (circonvallazioni, nuovi tratti stradali, ponti) o dell'offerta TP (nuove linee tranviarie), devono aver raggiunto il grado di avanzamento 2 per poter essere incluse nella lista A o B. Per figurare nella lista A, i progetti con costi di finanziamento superiori a 100 milioni di franchi devono aver raggiunto lo stadio di progetto di massima.

Grado di avanzamento	Criteri da soddisfare
1	<ol style="list-style-type: none"> 1. La misura risulta dall'analisi delle problematiche e corrisponde allo scenario auspicato e alle strategie settoriali del programma d'agglomerato. 2. Le ripercussioni finanziarie della misura sono state stimate in modo sommario sulla base di valori empirici. 3. Gli effetti sono stati valutati sommariamente.
2	<ol style="list-style-type: none"> 1. Il grado di avanzamento 1 è raggiunto. 2. Sono disponibili studi preliminari, incluse analisi di opportunità e prove sommarie di fattibilità. Gli studi preliminari devono contemplare anche una stima dei costi di investimento, d'esercizio e di manutenzione, un'analisi dell'efficienza economica e delle ripercussioni sull'ambiente. 3. Se necessario, sono stati eseguiti confronti fra varianti e ottimizzazioni di progetto, tenendo conto di un ampio ventaglio di varianti e, laddove opportuno, intermodale. 4. Le misure d'accompagnamento (in particolare per i potenziamenti di capacità) presentano un grado di pianificabilità simile e sono parte integrante della misura o del pacchetto di misure. Le misure in materia di insediamenti connesse alla misura che concerne il settore dei trasporti presentano un grado di concretizzazione sufficiente.

Tabella 2

Le misure (i pacchetti di misure) che non hanno ancora raggiunto uno dei gradi di avanzamento menzionati non sono prese in considerazione per la prioritizzazione.

4.4.1.5 Effetti

Gli effetti di una misura sono valutati qualitativamente in base ai quattro criteri d'efficacia. Per determinati tipi di misure questa valutazione qualitativa è completata da un confronto incrociato o da un benchmark tra tutte le misure dello stesso tipo previste dai programmi d'agglomerato. I confronti incrociati e i benchmark poggiano su criteri complementari.

Valutazione qualitativa

Il grafico seguente mostra come il rapporto costi/benefici di una misura dipende dai suoi effetti e dai suoi costi.

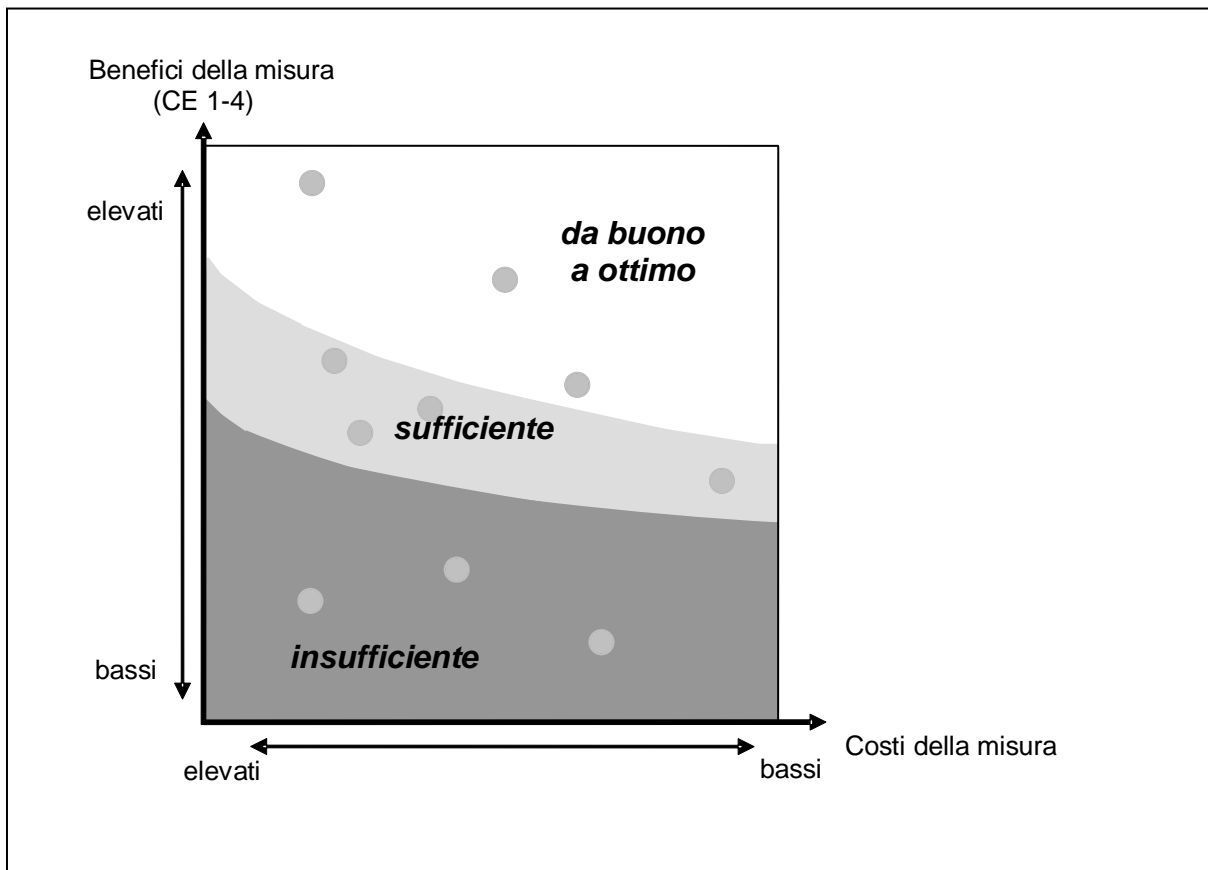


Figura 8

Il rapporto costi/benefici di una misura risulta da un lato dai benefici quantificati in punti (effetti), dall'altro dai costi quantificati in base a categorie di costi.

Determinazione delle categorie di costi

Per definire la scala dei costi vengono stabilite delle categorie. Per tener conto della diversa capacità finanziaria dei singoli agglomerati, l'attribuzione delle misure alle varie categorie di costi dipende dalla dimensione dell'agglomerato. In termini di dimensioni, gli agglomerati sono divisi in quattro categorie.²⁶

Per ogni categoria dimensionale, le categorie di costi sono determinate in base all'insieme delle misure effettivamente proposte nei rispettivi programmi d'agglomerato. L'obiettivo è di attribuire alla categoria di costi superiore solo le misure più onerose dei programmi d'agglomerato interessati. Pertanto, le singole categorie di costi possono essere definite solo nell'ambito del processo d'esame dei programmi d'agglomerato di 3a generazione.²⁷

È immaginabile che singoli programmi d'agglomerato contengano misure i cui costi superino nettamente la categoria di costi più elevata. Si tratta di misure infrastrutturali estremamente onerose che comportano un cambiamento sostanziale dell'offerta, ma che presuppongono anche importanti investimenti. Nonostante l'elevato beneficio potenziale, queste misure possono generare un aumento sproporzionato dei costi per l'intero programma d'agglomerato. Il capitolo 4.5.3 spiega come valutare questi casi.

²⁶ Per stabilire le dimensioni dell'agglomerato, ci si basa sulla procedura seguita per i programmi d'agglomerato di 2a generazione (cfr. rapporto esplicativo concernente l'esame dei programmi d'agglomerato di 2a generazione, cap. 3.8.2, pag. 10).

²⁷ Il rapporto esplicativo concernente l'esame dei programmi d'agglomerato di 2a generazione riporta al capitolo 3.8 (figura 7) le categorie di costi secondo la grandezza degli agglomerati utilizzate per la valutazione dei programmi di 2a generazione.

Determinazione dei benefici

La determinazione dei benefici si basa sui quattro criteri d'efficacia (CE) 1–4. A ogni criterio d'efficacia vengono attribuiti al massimo tre punti (nel caso di un effetto molto positivo). Se gli effetti sono negativi viene attribuito un punto negativo (-1). La valutazione si fonda sui punti di forza e sui punti deboli di una misura nei sottocriteri d'efficacia rilevanti (cfr. cap. 3.5). Ogni singola misura viene valutata tenendo conto della portata e delle dimensioni dell'agglomerato.

Anche se servono soprattutto all'analisi complessiva del programma d'agglomerato, le domande riportate al capitolo 3.5 possono essere utilizzate per analogia in sede di valutazione delle misure. Nel caso del criterio di efficacia 1, ad esempio, la domanda relativa alla qualità dei TP va adeguata come segue: «Quanto contribuisce la misura a migliorare la qualità del sistema di trasporto pubblico?». Per rispondere, ci si può basare sulle precisazioni riportate nel capitolo.

La valutazione dei benefici di una misura si basa sul confronto con lo stato di riferimento senza l'attuazione della misura e in particolare sulla descrizione qualitativa degli effetti della misura fornita dal programma d'agglomerato. Per determinate categorie di misure sono comunque necessarie indicazioni quantitative complementari. Queste indicazioni sono spiegate al capitolo 6.

Confronti incrociati

Gli esami condotti dalla Confederazione nel 2008 e nel 2012/2013 hanno mostrato che per certi tipi di misure la valutazione del rapporto costi/benefici, fondato sui quattro criteri di efficacia, non permette di determinare con sufficiente chiarezza la priorità di una misura. Per ottenere risultati più attendibili, sono stati definiti criteri complementari per certi tipi di misure ed è stato condotto un confronto incrociato tra tutti gli agglomerati.

I confronti incrociati verranno effettuati anche per le valutazioni future. Qui di seguito sono riportate alcune precisazioni sui tipi di confronto effettuati e sui criteri complementari utilizzati:²⁸

Tipo di confronto incrociato	Criteri complementari utilizzati²⁹
Tram/strada	Densità di abitanti e posti di lavoro (potenziale esistente) Utilizzazione a medio termine delle linee TP esistenti (attuale frequenza delle corse) Ruolo del progetto come motore di sviluppo nelle aree centrali (poli di sviluppo abitativi e lavorativi) Effetti di rete nel sistema TP (collegamento con la ferrovia e la rete capillare)
Strade di decongestionamento dei nuclei e circonvallazioni	Traffico giornaliero medio (TGM) secondo il modello del traffico Portata Riduzione del TGM Aspetti aggiuntivi quali il decongestionamento di un asse importante per i TP Nel caso di misure proposte per decongestionare situazioni dovute al traffico del tempo libero, occorre comprovare anche questi picchi della circolazione.

²⁸ Poiché in futuro le fermate ferroviarie verranno finanziate attraverso il FInFer, questo confronto verrà probabilmente a cadere.

²⁹ Nel rapporto esplicativo concernente l'esame dei programmi d'agglomerato di 2a generazione i singoli criteri supplementari sono spiegati in modo esauriente.

Tabella 3

Per permettere di adattare nel miglior modo possibile il metodo del confronto incrociato alle misure effettivamente presentate e ai dati disponibili al momento della valutazione, si è volutamente rinunciato a definire in modo definitivo i criteri complementari, la loro ponderazione e i dettagli metodologici. Le esigenze relative alle indicazioni quantitative sono esposte al capitolo 6.

Benchmark

Per tre tipi di misure l'effetto riscontrato è sostanzialmente positivo, a condizione che le misure proposte siano integrate opportunamente nello scenario auspicato e nelle pertinenti strategie. Si tratta perlopiù di misure nel settore del traffico lento relativamente poco costose e riunite in pacchetti, di misure di gestione del traffico, di misure di riqualifica urbanistica e di misure volte ad aumentare la sicurezza dei trasporti (fondate in particolare su strategie progettuali e di esercizio). Per queste misure si effettuano benchmark che consentono di fissare un tetto massimo dei costi cofinanziati.

4.4.1.6 Realizzazione e garanzia di finanziamento

Le misure la cui realizzazione può iniziare nel quadriennio corrispondente (sblocco dei crediti dal 2019 per i programmi di 3a generazione) figurano nella lista A.

La Confederazione inserisce nella lista B le misure che non ritiene ancora pronte per essere realizzate e il cui finanziamento non è assicurato. Per valutare se una misura è pronta per essere realizzata si considera, tra le altre cose, se è garantito il finanziamento residuo degli investimenti per i progetti previsti e se, nella misura del possibile, è comprovata la sostenibilità degli oneri risultanti dalla manutenzione e dall'esercizio (cfr. spiegazioni sul RB6 nel cap. 3.4.6).

In generale, una misura è considerata pronta per essere realizzata se due anni prima dell'inizio della sua realizzazione è stato presentato un progetto di massima. Si può derogare a questo principio nel caso di misure di minore entità che richiedono preparativi meno complessi.

Affinché sia possibile stimare i costi e gli effetti delle misure con la massima precisione possibile, la Confederazione invita gli agglomerati a disporre, al momento dell'inoltro del programma d'agglomerato, di un progetto di massima per ogni misura della lista A. Il progetto di massima è obbligatorio se i costi d'investimento superano i 100 milioni di franchi.

4.4.2 Misure nel settore degli insediamenti

La nuova legislazione federale sulla pianificazione del territorio obbliga i Cantoni a inserire nel piano direttore indicazioni chiare sullo sviluppo degli insediamenti con l'obiettivo di contenere la dispersione. I Cantoni sono in particolare tenuti a indicare la delimitazione del comprensorio insediativo, il dimensionamento delle zone edificabili (comprese le regole di azionamento), la densificazione, il rinnovamento degli insediamenti e il coordinamento tra insediamenti e trasporti. Il piano direttore dovrà vertere anche sui progetti aventi un impatto considerevole sul territorio e sull'ambiente, quali poli di sviluppo cantonali, grandi generatori di traffico ecc.

Si può pertanto partire dal presupposto secondo cui, in futuro, nei piani direttori cantonali figureranno già parti importanti delle misure insediative dei programmi d'agglomerato, anche se questi ultimi potranno definirli in modo più preciso all'interno del perimetro di riferimento. Per singoli aspetti, come ad esempio la definizione dei comprensori insediativi, il piano direttore può essere più o meno dettagliato (varianti A-C secondo l'Integrazione della Guida alla pianificazione direttrice). A seconda dell'approccio scelto dal Cantone, il margine di manovra per la definizione del comprensorio insediativo nei programmi d'agglomerato può essere ampio o nullo.

La valutazione degli effetti delle misure insediative deve tenere conto anche delle misure del piano direttore rielaborato conformemente alla nuova LPT, sempre che i contenuti rilevanti per il programma d'agglomerato (cfr. RB 4) siano oggetto del piano direttore. Al riguardo è essenziale che queste ultime misure integrino, sotto forma di schede tecniche, quelle insediative del programma d'agglomerato.

Quando si esaminano le misure insediative associate ad azionamenti, un fattore decisivo è la loro conformità con la LPT riveduta. Partendo dall'assunto che, al momento dell'esame dei programmi d'agglomerato, i piani direttori cantonali possano trovarsi a stadi di revisione diversi, l'esame e una possibile imputabilità di tali misure sono subordinati alle condizioni riportate qui di seguito:

- al momento dell'inoltro del programma d'agglomerato, esiste già un piano direttore cantonale conforme alla nuova LPT approvato dalla Confederazione. In questo caso, l'esame delle misure insediative tiene conto del piano direttore cantonale;
- al momento dell'inoltro del programma d'agglomerato, il piano direttore cantonale, rielaborato in base alla nuova LPT, si trova allo stadio di esame preliminare o è stato inoltrato alla Confederazione per approvazione. In questo caso, l'esame delle misure insediative tiene conto del progetto di piano direttore cantonale rielaborato;
- al momento dell'inoltro del programma d'agglomerato, la Confederazione non ha indicazioni in merito al piano direttore cantonale rielaborato in base alla nuova LPT. In questo caso, la Confederazione si aspetta che il consigliere di Stato responsabile del piano direttore cantonale attesti che le misure insediative contenute nel programma d'agglomerato siano plausibili nel quadro della strategia d'insediamento concepita per il piano direttore (in particolare, dimensionamento delle zone edificabili).

4.5 Valutazione complessiva del programma d'agglomerato

Per stabilire l'ammontare dei contributi versati dalla Confederazione per il cofinanziamento delle misure è determinante l'effetto complessivo del programma d'agglomerato (cfr. art. 17d cpv.1 LUMin). L'aliquota di contribuzione della Confederazione si situa tra il 30 e il 50 per cento.

La procedura di valutazione degli effetti del programma consiste nel mettere in relazione i benefici di un programma d'agglomerato con i costi che esso genera. I benefici e i costi sono calcolati tenendo conto delle dimensioni dell'agglomerato e delle sue specificità.

I costi e i benefici dei programmi di 3a generazione sono valutati includendo le misure dei programmi di 1a e 2a generazione ma escludendo i progetti urgenti. In tal modo si evitano distorsioni di breve periodo degli effetti, riconducibili all'attribuzione di singole misure costose a uno o l'altro periodo di finanziamento.

4.5.1 Valutazione dei benefici del programma d'agglomerato

I benefici di un programma d'agglomerato vengono determinati in base ai criteri d'efficacia (CE) definiti nel capitolo 3.5. Per gli effetti di un programma sono determinanti lo scenario futuro, le analisi, le sfide, le strategie, le misure nonché la coerenza interna (filo conduttore). Nel caso di programmi delle generazioni precedenti già cofinanziati si esamina anche la coerenza con i programmi di 1a e 2a generazione. La valutazione si basa sul confronto con lo stato di riferimento senza programma d'agglomerato e poggia su indicazioni qualitative se possibile completate con dati quantitativi. Per prima cosa si verifica se nei singoli settori di pertinenza (trasporti, insediamenti, sicurezza e ambiente) esistono strategie e piani corrispondenti. In seguito si esaminano i criteri di efficacia (CE) tenendo conto dei sottocriteri riportati al capitolo 3.5 e delle domande di valutazione concrete.

Nella valutazione dei benefici di un programma d'agglomerato di 3a generazione si considerano le seguenti misure:

- misure della lista A e della lista B del programma di 3a generazione secondo l'ordine di priorità della Confederazione;
- misure non cofinanziabili e non infrastrutturali nei settori trasporti, insediamento e paesaggio; tra queste figurano anche prestazioni finanziate integralmente dall'agglomerato negli orizzonti temporali A e B³⁰;
- misure che la Confederazione ha attribuito alle prestazioni finanziate integralmente dall'agglomerato;
- misure cofinanziate attraverso altri canali di finanziamento della Confederazione, ritenute rilevanti per il programma d'agglomerato e la cui realizzazione possa cominciare negli orizzonti temporali A o B;
- misure della lista A dei programmi di 1a e 2a generazione che sono parte integrante della convenzione sulle prestazioni (misure cofinanziabili, misure non cofinanziabili attraverso il FOSTRA e prestazioni finanziate integralmente dall'agglomerato) e eventuali misure supplementari che sono state attuate o avviate durante il periodo 2011-2014 o il periodo 2015-2018.

Le misure delle liste C e C* e i progetti urgenti non vengono considerati nella valutazione degli effetti del programma.

³⁰ Nei programmi d'agglomerato di 2a generazione le prestazioni finanziate integralmente dagli agglomerati sono presentate secondo modalità molto diverse. In alcuni viene riportata tutta una serie di prestazioni, mentre in altri non ne figura quasi nessuna. La Confederazione segnala agli enti responsabili che anche le prestazioni finanziate integralmente possono essere contemplate ai fini della valutazione dei programmi di 3a generazione.

Si segnala inoltre che, così come per le precedenti generazioni di programmi, anche analisi e misure facoltative (p. es. nei settori del trasporto merci o paesaggio) possono migliorare l'efficacia dei programmi se ne aumentano i benefici misurati con i criteri d'efficacia.

La valutazione viene effettuata volta per volta per il criterio d'efficacia complessivo. I sottocriteri non sono valutati singolarmente.

La valutazione tiene conto delle differenze di dimensione degli agglomerati.

Per i CE 1–4 viene attribuito il punteggio seguente:

-1 punto:	effetto negativo
0 punti:	nessun effetto
1 punto:	effetto esiguo
2 punti:	effetto sufficiente
3 punti:	effetto significativo

Lo stato d'attuazione delle misure dei programmi delle generazioni precedenti influenza la valutazione dei benefici

Come già spiegato in precedenza, nella valutazione degli effetti dei programmi d'agglomerato di 3a generazione vengono considerate anche le misure contenute nelle convenzioni sulle prestazioni relative ai programmi di 1a e 2a generazione. Se le misure non sono state attuate o sono state attuate solo in parte, la valutazione complessiva del programma di 3a generazione ne risente: non essendo possibile computare il contributo fornito dalle misure, l'aliquota di contribuzione della Confederazione può risultare ridotta. Va da sé che la Confederazione valuterà ogni caso singolarmente tenendo conto in particolare delle ragioni che hanno causato i ritardi nell'attuazione delle misure e non «punirà» quindi con una valutazione più negativa i programmi che hanno subito ritardi motivati. È tuttavia importante che gli adeguamenti nella tabella di marcia figurino nel programma di 3a generazione e che le nuove misure siano pianificate anticipando tali adeguamenti.

Poiché nella valutazione dei benefici³¹ si tiene conto dello stato d'attuazione, ci si aspetta che il reporting sullo stato d'attuazione non sia oggetto separato ma sia parte integrante del programma di 3a generazione. In questo modo si garantisce che le nuove misure poggino sullo stato d'attuazione di quelle previste nei programmi delle generazioni precedenti. È infatti provato che le nuove misure sono efficaci ed efficienti solo se quelle dei programmi delle generazioni precedenti sono effettivamente realizzate nell'orizzonte temporale previsto. Va inoltre garantita la finanziabilità delle nuove misure. In caso di ritardi nell'attuazione delle misure dei programmi precedenti, possono sorgere ingenti costi che il Comune e/o il Cantone non sono più in grado di sostenere. In questi casi viene ponderata particolarmente la finanziabilità delle misure.

4.5.2 Valutazione dei costi del programma d'agglomerato

Analogamente al metodo applicato per determinare i benefici, i costi del programma d'agglomerato di 3a generazione sono calcolati in base alla somma dei costi delle misure classificate di priorità A o B dalla Confederazione e dei costi delle misure della lista A cofinanziate e previste nella convenzione sulle prestazioni di 1a e 2a generazione.

Non sono invece compresi i costi delle misure della lista C e i costi dei progetti urgenti (cfr. decreto federale concernente il credito complessivo per il fondo infrastrutturale). Come nel caso dei benefici, i costi sono calcolati tenendo conto delle dimensioni dell'agglomerato.

³¹ Viene abbandonato invece l'approccio applicato nelle «Istruzioni 2010 del DATEC», secondo cui in caso di attuazione lacunosa delle misure dei programmi d'agglomerato delle generazioni precedenti l'aliquota di contribuzione alle misure cofinanziate può essere decurtata di 5 o 10 punti percentuali.

Per l'attribuzione dei costi del programma a una data categoria (costi bassi, medi, elevati) si calcola per ogni agglomerato il valore indicativo dei contributi federali. Questo valore risulta dalla ripartizione dei mezzi messi a disposizione dalla Confederazione in funzione del peso relativo dei singoli agglomerati. Il peso di un agglomerato è calcolato sommando il numero di abitanti e il numero di posti di lavoro ponderati a 0,5.³²

Se si situano nella fascia compresa tra +/- un terzo dei contributi indicativi, i costi sono considerati medi; se sono al di sopra sono elevati e se sono al di sotto sono bassi. Quest'approccio permette di tenere conto delle dimensioni dell'agglomerato.

4.5.3 Aliquota contributiva

L'aliquota contributiva della Confederazione è calcolata in base all'efficacia globale (benefici) e ai costi complessivi del programma d'agglomerato (cfr. Figura 9).

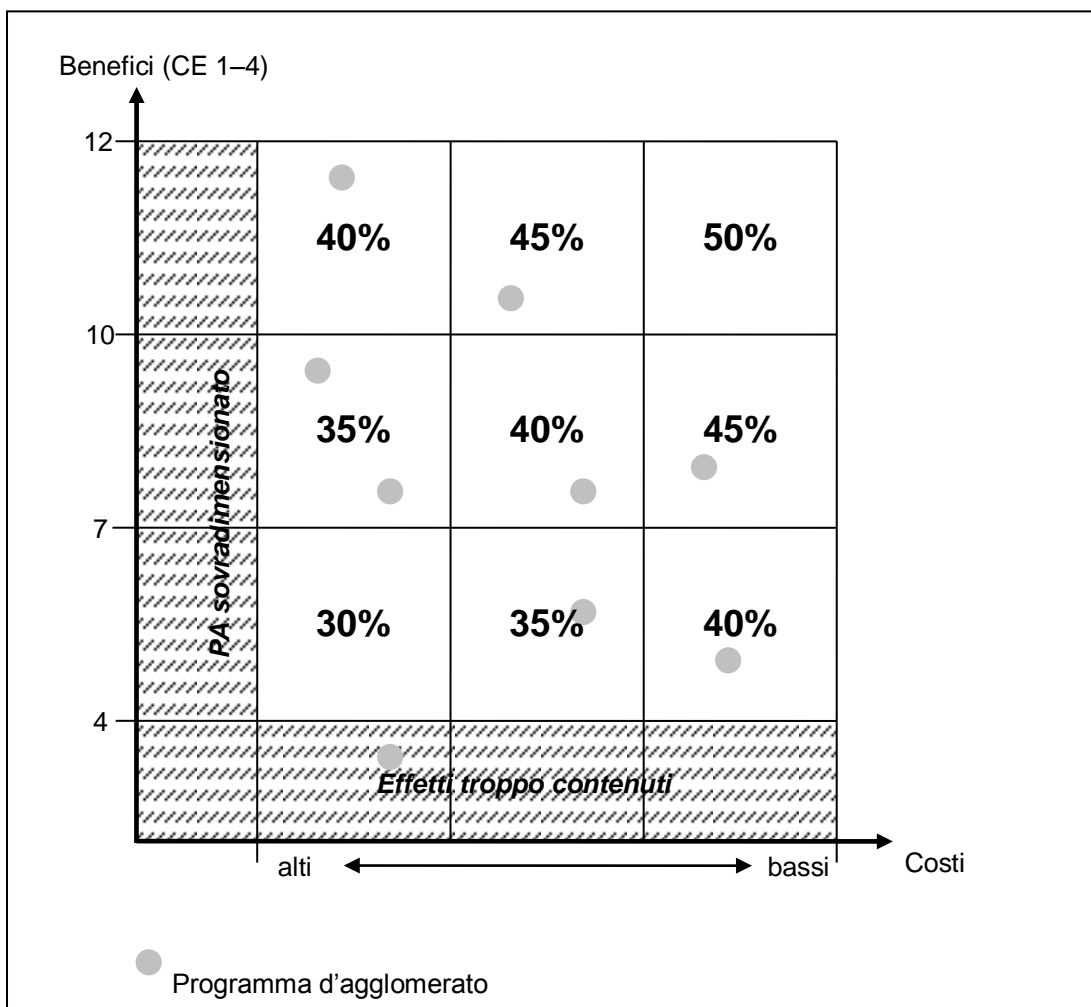


Figura 9

Dal raffronto tra aliquota contributiva ed efficacia dei programmi risultano le seguenti categorie:

³² In questo modo non ci si focalizza solo sul numero di abitanti, ma si tiene conto anche degli agglomerati che offrono molti posti di lavoro e attirano pendolari dagli agglomerati confinanti. Nel caso di agglomerati che sconfinano in territorio straniero si considera unicamente la parte in territorio svizzero, poiché il cofinanziamento è previsto solo per le misure che hanno un effetto nella parte svizzera dell'agglomerato.

- 0 – 3 punti: insufficiente: a prescindere dai costi complessivi, la Confederazione non sostiene finanziariamente l'attuazione del programma d'agglomerato;
- 4 – 6 punti: aliquota contributiva del 30, 35 o 40 % in base ai costi complessivi;
- 7 – 9 punti: aliquota contributiva del 35, 40 o 45% in base ai costi complessivi;
- 10 – 12 punti: aliquota contributiva del 40, 45 o 50% in base ai costi complessivi;

I costi complessivi di un programma d'agglomerato sono suddivisi nelle tre categorie descritte sopra (costi bassi, medi, elevati; cfr. capitolo 4.5.2).

Figura 9: In presenza di misure infrastrutturali molto onerose (ad es. galleria in ambito urbano) che comportano ingenti investimenti, i costi di un programma possono anche essere classificati come sovradimensionati. In questi casi la Confederazione valuta se sussiste la possibilità di evitare di dover respingere un programma d'agglomerato a causa dei costi eccessivi e per poterlo comunque cofinanziare. Vanno menzionate in particolare le seguenti misure:

- scaglionamento delle misure infrastrutturali molto onerose in modo che i costi possano essere ripartiti su programmi d'agglomerato di più generazioni;
- modifica dell'ordine di priorità delle misure allo scopo di ridurre i costi complessivi;
- esame delle opzioni per abbassare i costi.

4.5.4 Reporting sull'attuazione e controllo degli effetti

Per valutare l'attuazione dei programmi d'agglomerato e i loro effetti nel tempo occorre prevedere un sistema di reporting e di controllo che consta di due componenti:

- **reporting sull'attuazione:** offre agli agglomerati la possibilità di documentare il grado di attuazione delle misure contenute nelle convenzioni sulle prestazioni per i programmi di 1a e 2a generazione;
- **controllo degli effetti:** consente di valutare gli effetti reali del programma d'agglomerato, ad esempio gli effetti sullo sviluppo dei trasporti e degli insediamenti all'interno nell'agglomerato.

Il reporting sull'attuazione deve essere parte integrante dei programmi d'agglomerato e non va più documentato in un rapporto separato. I requisiti che il reporting sull'attuazione deve soddisfare sono esposti al capitolo 6.

Il controllo degli effetti poggia su un sistema di indicatori che descrivono lo sviluppo dei trasporti e degli insediamenti nell'agglomerato. Si tratta dei seguenti quattro indicatori del monitoraggio e del controllo degli effetti dei programmi d'agglomerato (indicatori MOCA), aggiornati periodicamente sotto la guida della Confederazione: ripartizione modale (modal split), incidentalità, abitanti per livello di qualità dell'offerta TP e posti di lavoro per livello di qualità dell'offerta. Nel caso dei programmi d'agglomerato di 3a generazione occorre innanzitutto formulare **obiettivi** per i quattro indicatori summenzionati basandosi a tal fine sui dati aggiornati forniti dall'ARE in merito al perimetro degli agglomerati. Questo consente alla Confederazione di controllare gli effetti nei futuri programmi d'agglomerato. Gli obiettivi devono contenere almeno un'indicazione qualitativa sull'orientamento degli indicatori. Occorre inoltre un'indicazione quantitativa circa l'entità dei cambiamenti attesi nell'intervallo di tempo considerato. Partendo dallo stato effettivo, per ciascuno dei quattro indicatori andrebbero formulati almeno obiettivi per il 2030.

Riassumendo, in futuro il controllo degli effetti terrà conto dei quattro indicatori menzionati. La loro evoluzione nel tempo verrà monitorata e interpretata nel programma d'agglomerato. I risultati del controllo degli effetti non avranno tuttavia alcuna incidenza diretta sulla valutazione di nuovi programmi d'agglomerato. Essi servono più che altro alla Confederazione a titolo di monitoraggio, per poter così disporre di una base di riferimento rispetto alla quale effettuare un confronto con l'evoluzione nel tempo registrata in agglomerati dello stesso ordine di dimensioni. Questo consente di ricavare indicazioni in merito al fabbisogno di misure da intraprendere nei singoli agglomerati. La Confederazione valuterà il raggiungimento degli obiettivi mettendo a confronto anche lo sviluppo osservato negli agglomerati della stessa categoria dimensionale.

5 Principi ed esigenze relativi all'attuazione

Le presenti istruzioni – ad eccezione del capitolo 5.2, che si riferisce specificatamente ai programmi d'agglomerato di 1a e 2a generazione – presentano il processo di attuazione dei programmi d'agglomerato di 3a generazione. Quest'ultimo si svolge secondo modalità analoghe a quelle dei programmi delle generazioni precedenti.

5.1 Principi

In linea di massima, l'attuazione dei programmi d'agglomerato compete agli enti responsabili, ai quali spettano l'organizzazione, la pianificazione, la progettazione e la realizzazione delle misure.

Gli agglomerati devono fornire all'ARE tutte le informazioni necessarie per la conclusione della convenzione e per garantire che le misure siano pronte ad essere realizzate e il loro finanziamento sia assicurato in tempo utile (cfr. cap. 5.2).

L'attuazione è disciplinata da una **convenzione sulle prestazioni** conclusa tra il DATEC e gli enti responsabili (cfr. cap. 5.3).

Per ogni misura infrastrutturale cofinanziata viene concluso un **accordo di finanziamento** tra l'Ufficio federale competente e il Cantone o l'impresa di trasporto (cfr. cap. 5.4).

5.2 Progetti di massima e progetti

Inoltro dei progetti di massima

Nel limite del possibile, i progetti di massima per le misure della lista A i cui costi d'investimento superano i 100 milioni di franchi devono essere inoltrati insieme al programma d'agglomerato. Per le altre misure i progetti di massima devono essere inoltrati al più tardi due anni prima dell'inizio dei lavori di costruzione. In casi motivati è possibile una deroga, in particolare nel caso di misure di portata limitata (costi d'investimento inferiori a un milione di franchi).

Per quanto riguarda le misure relative al traffico lento, occorre in linea generale inoltrare un progetto di massima, a meno che non si abbia a che fare con misure di grande portata (ossia i cui costi di investimento superano di norma i 5 milioni di franchi).

Documentazione dei progetti di massima e dei progetti definitivi

- I progetti di massima e i progetti definitivi sono elaborati conformemente alle norme e ai regolamenti della SIA e della VSS.
- I progetti di massima che riguardano la strada e la ferrovia (TP, TMP e TL) devono essere presentati all'ARE in forma elettronica (trasmissione attraverso il server FTP della Confederazione).
- I progetti di massima che riguardano la strada (TP, TMP e TL) vanno inoltrati all'Ufficio federale delle strade (USTRA) in forma cartacea. I risultati degli esami preliminari dei servizi cantonali specializzati vanno allegati alla documentazione.
- Devono essere inoltrati all'Ufficio federale dei trasporti (UFT) unicamente i progetti di massima che richiedono una domanda di concessione (forma cartacea).
- Al momento della pubblicazione i progetti definitivi devono essere sottoposti all'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) per approvazione (anche i progetti non sottoposti all'EIA).³³

Termini e ulteriori esigenze per misure che devono essere sottoposte alla procedura di approvazione dei piani dell'UFT (ad es. tram/strada, filobus/strada)

- La procedura d'approvazione dei piani (PAP) dell'UFT richiede generalmente 12 mesi (procedura ordinaria), in caso di espropriazione 18 mesi (cfr. art. 8 dell'ordinanza sulla procedura d'approvazione dei piani di impianti ferroviari (OPAPIF); RS 742.142.1). La domanda d'approvazione dei piani deve contenere tutti gli elementi necessari alla valutazione del progetto, in particolare i documenti richiesti dall'articolo 3 OPAPIF e dalla direttiva dell'UFT relativa all'articolo 3 dell'OPAPIF (requisiti per le domande d'approvazione dei piani).
- Se del caso, prima della PAP occorre richiedere e ottenere la necessaria concessione. Le domande di concessione o di estensione della concessione devono contenere tutti i documenti richiesti dall'articolo 5 dell'ordinanza sul rilascio di concessioni per l'infrastruttura ferroviaria (OCIF; RS 742.121), in particolare l'EIA 1a tappa. La procedura di rilascio della concessione richiede generalmente 6 mesi.
- Se le misure richiedono una concessione, occorre procedere a un EIA plurifase secondo l'allegato n. 12 dell'ordinanza concernente l'esame dell'impatto sull'ambiente (OEIA; RS 814.011). La prima tappa dell'EIA deve concludersi prima della PAP (durata: generalmente 6 mesi).
- Occorre effettuare un EIA monofase nell'ambito della PAP nel caso di misure con un budget superiore a 40 milioni di franchi per le quali non è richiesta una concessione (cfr. allegato n. 12 OEIA; RS 814.011).
- Per le misure con un budget inferiore a 40 milioni di franchi per le quali non è necessaria una concessione occorre elaborare una relazione ambientale conformemente alla «Checklist ambiente per progetti ferroviari non soggetti all'EIA» dell'UFT/UFAM (ottobre 2010).

³³ Conformemente all'articolo 2 della legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN; RS 451) e all'articolo 41 della legge federale del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente (LPAmb; RS 814.01), occorre verificare se le infrastrutture destinate al traffico (stradale) che beneficiano di una sovvenzione della Confederazione rispettano le disposizioni della LPN e della LPAmb.

Esigenze per misure transfrontaliere che devono essere sottoposte alla procedura di approvazione dei piani delle ferrovie (ad es. tram/strada)

Alle procedure di autorizzazione relative a misure transfrontaliere si applica il principio di territorialità. Ciò significa che la Confederazione è responsabile esclusivamente dell'autorizzazione per i segmenti stradali in territorio svizzero (concessione, procedura di approvazione dei piani). Per ogni tappa (progetto di massima, domanda di concessione, domanda di approvazione dei piani) sono richieste le seguenti informazioni da aggiornare volta per volta:

- piano generale del progetto con i segmenti stradali in territorio svizzero e estero
- descrizione del progetto in territorio estero, inclusi l'impatto ambientale transfrontaliero e la necessità di applicare la Convenzione sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero (Convenzione di Espoo; cfr. art. 6a OEIA)
- pianificazione delle varie tappe del progetto in territorio estero con indicazioni sullo stato del progetto
- descrizione della procedura di autorizzazione in territorio estero con relativo scadenziario
- costi e chiave di ripartizione tra i vari partner per la parte in territorio estero.

Lo schema seguente illustra la successione temporale degli elementi appena menzionati in base all'esempio dei programmi d'agglomerato di 2a generazione.

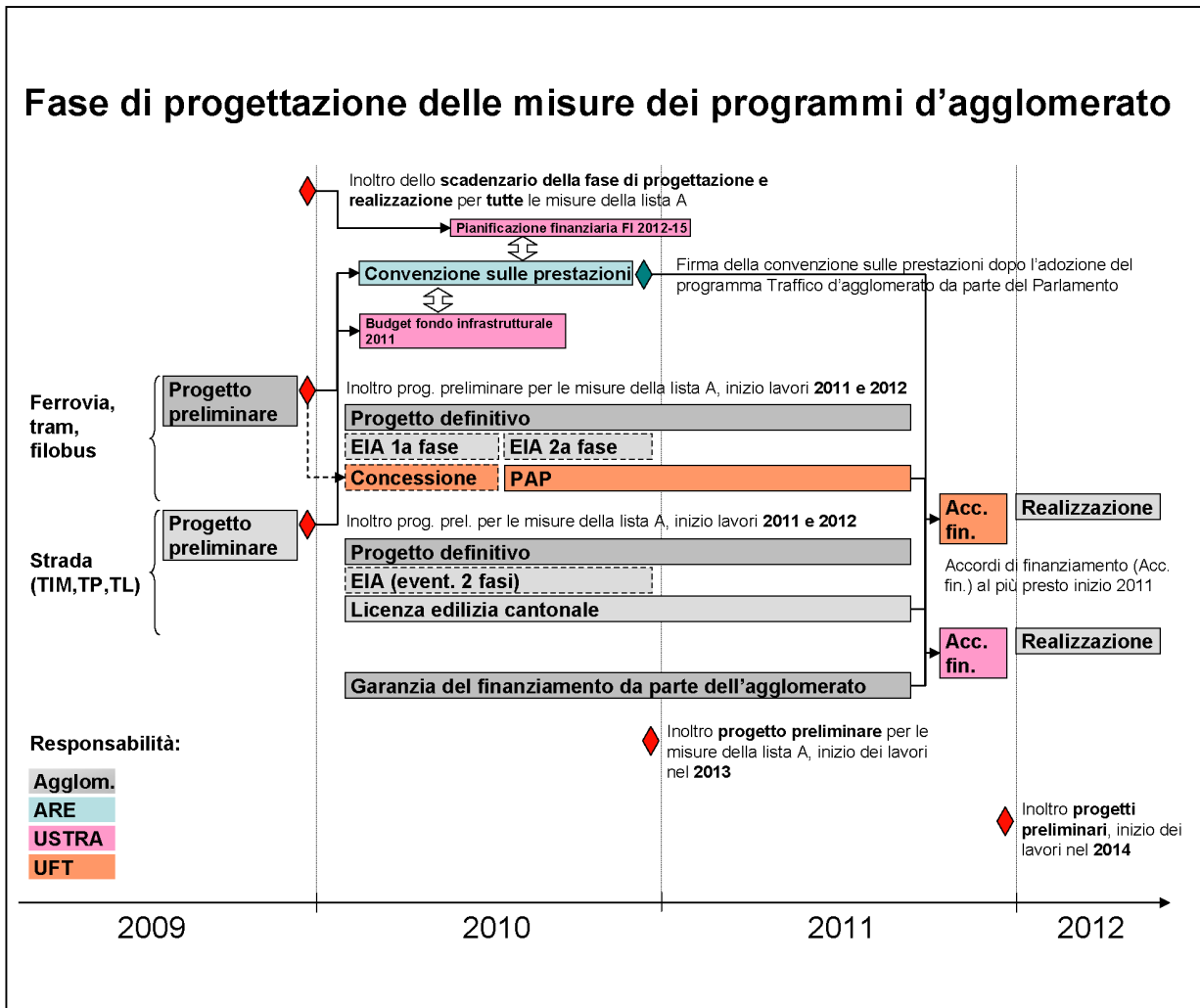


Figura 10

5.3 Convenzione sulle prestazioni

Le disposizioni che disciplinano la convenzione sulle prestazioni figurano all'articolo 24 OUMin. La convenzione precisa le modalità di attuazione del programma d'agglomerato e le modalità del versamento dei contributi.

La convenzione sulle prestazioni viene conclusa tra il DATEC – che consulta previamente l'Amministrazione federale delle finanze – e il Cantone (o il Cantone congiuntamente alla struttura di cooperazione). Se non esiste una struttura di cooperazione specifica o se questa non dispone delle necessarie competenze, la convenzione è conclusa dal Cantone o dai Cantoni responsabile/i.

Fatti salvi gli atti normativi non ancora emanati concernenti le future modalità di cofinanziamento dei programmi d'agglomerato da parte della Confederazione, la convenzione sulle prestazioni per i programmi d'agglomerato di 3a generazione verrà firmata non appena il Parlamento avrà adottato il decreto federale che libera i crediti per il programma Traffico d'agglomerato prevedibilmente a partire dal 2019. Il decreto stabilisce l'aliquota di contribuzione massima della Confederazione per ciascun agglomerato. L'importo complessivo dei crediti corrisponde alla somma dei contributi stanziati per le misure³⁴ della lista A. Queste misure, come quelle della lista B, sono elencate nell'allegato al messaggio, si basano sui contenuti dei rapporti d'esame dei singoli programmi d'agglomerato di 3a generazione e sono oggetto della convenzione sulle prestazioni (su riserva di eventuali modifiche da parte del Parlamento).

La convenzione sulle prestazioni indica, per ciascuna misura della lista A, la parte finanziata dalla Confederazione nonché il servizio o i servizi competenti presso la Confederazione.

La convenzione menziona anche le misure della lista B. Se per determinate misure sono stati individuati punti deboli, la convenzione può prevedere riserve o indicazioni di miglioramento da considerare nella pianificazione dei programmi della generazione successiva. La lista B serve da base indicativa per gli ulteriori lavori e non implica alcun obbligo di finanziamento da parte della Confederazione né alcun onere a carico del Cantone. Sarà invece necessario rivalutare il rapporto costi/benefici delle misure dovrà essere nuovamente valutato. Questa nuova valutazione avverrà nell'ambito dell'esame dei programmi d'agglomerato di 4a generazione.

Le misure della lista C non sono parte integrante della convenzione sulle prestazioni.

La convenzione contiene inoltre una lista delle misure non cofinanziabili nei settori trasporti, paesaggio e insediamenti e una lista delle misure finanziate integralmente dall'agglomerato. Queste liste sono elaborate in base al programma d'agglomerato e al rapporto d'esame della Confederazione. Anche se la Confederazione non le cofinanzia, l'agglomerato è comunque tenuto ad attuarle, in quanto sono determinanti per la valutazione degli effetti complessivi del programma.

Riassunto dei contenuti chiave:

- competenze e responsabilità;
- misure da attuare (secondo l'ordine di priorità stabilito);
- scadenze per l'avvio e per l'esecuzione di progetti edilizi;³⁵
- quadro finanziario per ogni misura e servizi specializzati competenti presso la Confederazione;
- principi generali per il finanziamento;
- esigenze in materia di reporting e controlling
- adempimento, inadempimento o adempimento lacunoso della convenzione
- modalità di adeguamento

³⁴ Per «misure» si intendono anche i pacchetti di misure.

³⁵ L'articolo 17e capoverso 2 LUMin (non ancora in vigore al momento della pubblicazione delle presenti istruzioni in quanto parte del messaggio FOSTRA) prevede che il DATEC stabilisca i termini per l'avvio e l'esecuzione dei progetti di costruzione e che il diritto ai contributi destinati a una misura si estingua se i lavori di costruzione non vengono avviati entro il termine stabilito.

- se è già stata conclusa una convenzione sulle prestazioni per i programmi di 1a e 2a generazione, elenco – in un documento separato – delle misure cofinanziate che non possono essere realizzate entro il 2027.

I contenuti esatti saranno ripresi dalla convenzione sulle prestazioni per i programmi d'agglomerato di 2a generazione e dalle relative spiegazioni.

Dopo l'approvazione da parte del Parlamento del programma Traffico d'agglomerato di 3a generazione verrà conclusa una nuova convenzione sulle prestazioni.

5.4 Accordo sul finanziamento per i programmi d'agglomerato di 3a generazione

Per ogni misura della lista A contemplata dalla convenzione sulle prestazioni vengono conclusi uno o più accordi sul finanziamento tra l'ufficio federale competente e il Cantone o l'impresa di trasporto nel caso di infrastrutture ferroviarie (conformemente alla legislazione sulle ferrovie). Le misure nel settore delle strade e del traffico lento sono coordinate dall'USTRA, mentre quelle nel settore della ferrovia dall'UFT. Non sono invece ancora state definite le competenze relative agli accordi sul finanziamento per le misure nel settore dei tram e degli autobus.

L'accordo sul finanziamento è firmato prima dell'inizio dell'attuazione (su riserva dell'art. 26 della legge sui sussidi, LSu³⁶). Questo implica che la misura deve essere pronta per la realizzazione e che il suo finanziamento deve essere assicurato. Concretamente, ciò significa che i piani sono stati approvati o che il Cantone ha rilasciato la licenza edilizia e che il finanziamento da parte dell'agglomerato è garantito (stanziamento definitivo dei crediti cantonali e comunali).

La Confederazione versa i contributi unicamente per le prestazioni effettivamente fornite. L'ente responsabile provvede ad evitare sforamenti dei costi durante l'attuazione delle misure. I contributi della Confederazione sono stabiliti nella convenzione sulle prestazioni. Eventuali costi supplementari sono a carico dell'ente responsabile.

L'USTRA e l'UFT gestiscono un sistema per il controllo delle prestazioni che permette di verificare lo stato di avanzamento dei lavori, il rispetto dello scadenario per la realizzazione delle misure e il rispetto del limite dei contributi stabilito nell'accordo sul finanziamento. L'UFT esegue tuttavia tali controlli soltanto nel caso di progetti di grande portata.³⁷ La Confederazione rinuncia a ulteriori compiti di controlling; in particolare non procede ad alcuna verifica tecnica. Il controllo delle prestazioni avviene periodicamente.

La convenzione sulle prestazioni per i programmi di 2a generazione (in particolare n. 4, 5 e 6) e le relative spiegazioni, la direttiva dell'UFT sul controlling dei programmi d'agglomerato e le istruzioni dell'USTRA sulle misure in materia di circolazione stradale e traffico lento contengono indicazioni più precise con commenti esplicativi.

Il controlling finanziario viene effettuato secondo la direttiva dell'UFT e le istruzioni dell'USTRA summenzionate.

Per il resto si applicano le regolamentazioni e le procedure federali in materia di sovvenzioni (LSu).

³⁶ Legge federale del 5 ottobre 1990 sugli aiuti finanziari e le indennità (legge sui sussidi, RS 616.1).

³⁷ Per progetti di grande portata si intendono qui quelli finanziati con i mezzi del fondo FTP, quelli per i quali la Confederazione assume un rischio a livello di costi e i cui costi d'investimento superano i 500 milioni di franchi (indipendentemente dalle fonti di finanziamento) e, infine, i progetti di costruzione di gallerie che implicano importanti rischi geologici.

5.5 Esigenze di conformità con il piano direttore cantonale

Secondo l'articolo 17c LUMin, il cofinanziamento del traffico d'agglomerato presuppone la conformità con i piani direttori cantonali. Tale conformità e l'integrazione dei contenuti rilevanti del programma d'agglomerato nei piani direttori sono anche parte integrante del requisito di base 6 (cfr. cap. 3.4.6).

Le misure infrastrutturali rilevanti per il piano direttore che sono cofinanziate dalla Confederazione nel quadro di un programma d'agglomerato e che figurano nella lista A devono essere iscritte nel rispettivo piano direttore come «dato acquisito» e approvate dalla Confederazione al più tardi quando viene conclusa la convenzione sulle prestazioni, ossia prevedibilmente nel 2019 per i programmi di 3a generazione. Questo vale anche per le misure nel settore degli insediamenti rilevanti per il piano direttore che sono strettamente correlate a una misura infrastrutturale della lista A (ad es. polo di sviluppo da collegare con una nuova linea di tram).

Le altre misure nel settore degli insediamenti rilevanti per il piano direttore devono essere concretizzate nel piano direttore e approvate entro quattro anni dalla firma della convenzione sulle prestazioni. Occorre quindi cercare di attuare queste misure speditamente, se possibile entro la scadenza della convenzione sulle prestazioni per i programmi di 3a generazione.

È consigliabile – ma non tassativo – che alle misure infrastrutturali rilevanti per il piano direttore che figurano nella lista B venga assegnato lo stato di coordinamento «risultati intermedi» fino alla stipula della convenzione sulle prestazioni.

La richiesta di esame e approvazione dei relativi adeguamenti del piano direttore va inoltrata in tempo utile (per gli adattamenti del piano direttore, almeno 3 mesi prima della stipula della convenzione sulle prestazioni, per gli adattamenti nell'ambito della rielaborazione completa del piano direttore almeno 6 mesi prima, conformemente alle scadenze standard per l'esame dei piani direttori stabilite nell'OPT). Per quanto riguarda i programmi d'agglomerato di 3a generazione, il coordinamento con la revisione dei piani direttori cantonali (secondo la nuova legislazione sulla pianificazione del territorio) rappresenta una sfida particolare.

Se il piano direttore rivisto viene presentato per esame e approvazione solo dopo l'inoltro dei programmi d'agglomerato di 3a generazione, la Confederazione si aspetta che esso contenga già tutte le misure del programma d'agglomerato rilevanti per il piano direttore.

6 Aspetti formali

6.1 Forma del rapporto finale

Il rapporto conclusivo da presentare alla Confederazione non deve soddisfare esigenze formali particolari, ma sono comunque previsti determinati requisiti minimi, che vengono riportati qui di seguito.

Integrazione degli strumenti di pianificazione, dei programmi e dei documenti pianificatori preliminari

Il programma d'agglomerato deve prevedere una pianificazione globale nei settori insediamenti e trasporti. Concretamente, ciò significa che nel programma devono figurare i contenuti già noti e rilevanti per il perimetro dell'agglomerato che concernono i settori insediamenti e trasporti (cfr. cap. 3.4.4). Questo vale ad esempio per il piano direttore cantonale, i programmi cantonali volti a migliorare la sicurezza dei trasporti o le pianificazioni nazionali delle infrastrutture. I contenuti di questi documenti di base rilevanti per un programma d'agglomerato dovrebbero essere riportati in modo trasparente (almeno in forma sintetica) anche nel programma stesso. Si possono poi aggiungere rimandi ai detti documenti per rinviare a informazioni più dettagliate, ma non indispensabili alla comprensione del programma d'agglomerato. Sulla scorta delle generazioni precedenti del programma d'agglomerato in oggetto, si potranno approfondire o integrare, se necessario, i contenuti dei documenti di base. Tali approfondimenti o integrazioni confluiranno poi di nuovo a loro volta nei documenti stessi (ad es. nel piano direttore cantonale).

Uniformità dei documenti

Il programma d'agglomerato deve prevedere un numero limitato di documenti di diverso tipo.

Se il programma comporta più documenti o fascicoli, questi devono avere una linea grafica uniforme e chiaramente riconoscibile, devono essere contrassegnati come elementi dello stesso progetto e essere numerati di conseguenza.

Riferimento bibliografico

Il programma d'agglomerato contempla un riferimento bibliografico completo di titolo, sottotitolo (i), editore, autori, anno e luogo di pubblicazione.

6.2 Misure nei settori trasporti/insediamenti

Per ogni misura viene elaborata una scheda.

Le schede per le **misure nel settore dei trasporti** riportano i seguenti elementi:

Numero della misura

Ogni misura è numerata. Nel limite del possibile, occorre riprendere la numerazione utilizzata nel programma d'agglomerato di 1a o di 2a generazione. Per le misure che figurano già nei programmi d'agglomerato di 1a o 2a generazione bisogna indicare il codice ARE. Se tra le misure di programmi d'agglomerato di generazioni diverse esistono interdipendenze, queste vanno evidenziate indicando il codice ARE.

Priorità definita dall'agglomerato	<p>Priorità A, B o C</p> <p>Viene attribuita la priorità A1 alle misure il cui cofinanziamento è già stato stanziato con il programma d'agglomerato di 1a generazione. Viene attribuita la priorità A2 alle misure il cui cofinanziamento è stato stanziato con il programma di 2a generazione. Per le misure con priorità A e con un volume di investimento superiore a 100 milioni di franchi occorre comprovare lo stadio di progetto di massima.</p>
Orizzonte di realizzazione	<p>Inizio previsto dei lavori.</p> <p>Data prevista dell'entrata in servizio.</p>
Rappresentazione cartografica	<p>Rappresentazione della misura almeno su scala 1:50 000 o più precisa se ciò è necessario per facilitare la comprensione.</p>
Opportunità	<p>Argomentazione qualitativa, con particolare riferimento al rapporto della misura con lo scenario auspicato e con le strategie settoriali; esplicitazione del nesso con gli interventi necessari evidenziati in sede di analisi ed eventualmente con le misure adottate del programma d'agglomerato di 1a e 2a generazione e con le misure nazionali.</p>
Benefici	<p>Argomentazione qualitativa dei benefici della misura in relazione ai quattro criteri d'efficacia.</p> <p>Non è necessario riportare il punteggio per ogni criterio.</p>
Fattibilità	<p>Per le misure di ampia portata occorre descrivere brevemente la fattibilità (compresi i rimandi ai relativi documenti).</p>
Costi	<p>Nei costi infrastrutturali possono figurare solo i costi «computabili» (cfr. cap. 1.3 e 3.6.2).</p> <p>I costi devono sempre essere indicati senza IVA.</p> <p>Nel limite del possibile, i costi devono essere stimati con un grado di precisione pari al +/- 30%.</p> <p>La Confederazione raccomanda che la misura abbia raggiunto lo stadio di progetto di massima al momento dell'inoltro del programma d'agglomerato. A questo stadio di progettazione, infatti, i costi sono quantificabili con un grado di precisione del +/- 20%.</p> <p>I progetti che hanno priorità A e un volume di investimento superiore a 100 milioni di franchi devono aver raggiunto lo stadio di progetto di massima.</p> <p>Per le fasi successive (programma Traffico d'agglomerato e convenzione sulle prestazioni) i costi sono indicati in base al prezzo al momento dell'inoltro del programma d'agglomerato di 3a generazione (domanda di sussidio). I costi rappresentano un limite massimo che può essere superato unicamente per l'adeguamento al rincaro. Prima dell'inoltro del programma d'agglomerato, l'ente responsabile ha quindi interesse a portare avanti il più possibile gli studi specifici e la progettazione (di massima), in particolare per le misure più importanti, in modo da disporre di una stima dei costi per quanto possibile precisa.</p>
Finanziamento	<p>Quota della Confederazione:</p> <ul style="list-style-type: none">• programma d'agglomerato

	<ul style="list-style-type: none">• altre fonti di finanziamento della Confederazione
	Quota cantonale
	Quota comunale
Grado di avanzamento	Stato del progetto in relazione al grado di avanzamento 1 e 2 (cfr. cap. 4.4.1.4).
Scadenario per l'inoltro del progetto di massima	Breve descrizione dei lavori e delle scadenze fino all'inoltro del progetto di massima alla Confederazione.
Dati quantitativi	Dati sul traffico giornaliero medio (TGM) per misure quali: <ul style="list-style-type: none">- circonvallazioni/strade di decongestionamento (carico della rete esistente)- modifiche/interventi di riqualifica di nodi o segmenti stradali- sistemi di gestione del traffico- misure di sicurezza specifiche. Il TGM deve essere quantificato.
Importanza della misura per il piano direttore	Valutazione dell'agglomerato/del Cantone.
Grado di consolidamento	Indicazione dello stato di consolidamento nel piano direttore cantonale approvato (stato al 30. 09. o al 31.12.2016): Non figura nel piano direttore Informazione preliminare/Risultato intermedio/Dato acquisito.

Le schede per le **misure nel settore degli insediamenti** riportano gli elementi indicati di seguito.

Per le misure concernenti il settore degli insediamenti sono richieste spiegazioni introduttive che illustrino in modo chiaro la conformità con la nuova LPT del programma d'agglomerato e delle relative misure e fornisca indicazioni sullo stadio dei lavori/dell'approvazione del/dei piano/i direttore/i al momento dell'inoltro del programma d'agglomerato.

Occorre inoltre indicare se e in che forma il programma d'agglomerato è interessato – nel complesso o in parte – dalle misure di compensazione per nuovi azzonamenti (disposizione transitoria secondo l'articolo 38a LPT, disposizioni del piano direttore cantonale per la compensazione di nuovi azzonamenti, compensazione obbligatoria di superfici per l'avvicendamento delle colture in caso di mancato rispetto dell'estensione minima cantonale secondo il piano settoriale delle superfici per l'avvicendamento delle colture).

Numero della misura	Ogni misura è numerata. Nel limite del possibile, occorre riprendere la numerazione utilizzata nel programma d'agglomerato di 1a o di 2a generazione. Per le misure che figurano già nei programmi d'agglomerato di 1a o 2a generazione bisogna indicare il codice ARE. Se tra le misure di programmi d'agglomerato di generazioni diverse esistono interdipendenze, queste vanno evidenziate indicando il codice ARE.
Priorità definita dall'agglomerato	Priorità A, B o C. Alle misure che sono già parte integrante della convenzione sulle prestazioni dei programmi di 1a e 2a generazione viene attribuita la priorità SA1 o SA2.
Scadenario per la preparazione e l'attuazione (orizzonte di realizzazione)	Breve descrizione dei lavori e delle scadenze (inizio della preparazione / inizio attuazione / realizzazione).
Rappresentazione cartografica	Rappresentazione della misura almeno su scala 1:50 000 o più precisa se ciò è necessario per facilitare la comprensione.
Opportunità	Argomentazione qualitativa della misura, con particolare riferimento al suo rapporto con lo scenario auspicato e con le strategie settoriali; esplicitazione del nesso con gli interventi necessari evidenziati in sede di analisi ed eventualmente con le misure adottate del programma d'agglomerato di 1a e 2a generazione.
Benefici	Argomentazione qualitativa dei benefici della misura in relazione ai quattro criteri d'efficacia. Non è necessario riportare il punteggio per ogni criterio.
Importanza della misura per il piano direttore	Valutazione del Cantone.
Azzonamenti necessari ed eventuali perdite di superfici per l'avvicendamento delle colture o di comprensori protetti d'importanza nazionale	Stima/indicazione quantitativa delle superfici se nell'ambito dell'attuazione della misura/del pacchetto di misure sono necessari nuovi azzonamenti e/o questi interessano superfici per l'avvicendamento delle colture o comprensori protetti d'importanza nazionale.
Stato di coordinamento	Non figura nel piano direttore / informazione preliminare / risultato intermedio / dato acquisito

6.3 Reporting sull'attuazione

La parte descrittiva del reporting sull'attuazione sarà d'ora in poi integrata nel programma d'agglomerato. Non si dovrà quindi più preparare un rapporto d'attuazione distinto, com'è stato il caso sinora. Insieme allo scenario auspicato e alle strategie settoriali che ne derivano, il reporting sull'attuazione servirà da importante base di riferimento per determinare le misure nel programma di 3a generazione. Questo cambiamento è giustificato dal fatto che, con l'aumento del numero di generazioni dei programmi d'agglomerato, diventa essenziale verificare la congruenza dei contenuti delle misure tra una generazione e l'altra. Si deve cioè poter ripercorrere la genesi e lo sviluppo delle misure attraverso le varie generazioni di programmi, nonché identificare le modalità d'intervento adottate nel quadro del programma in corso quando determinate misure di programmi precedenti non sono state implementate come previsto. Il programma d'agglomerato dovrà quindi contenere un breve resoconto dello stato d'attuazione delle misure relative ai programmi d'agglomerato delle generazioni precedenti: il resoconto può essere sommario per le misure attuate secondo i piani e più specifico per quelle che, per ragioni materiali o di tempo, non sono state implementate secondo la tabella di marcia prevista. Trattandosi della 3a generazione di programmi d'agglomerato, il resoconto dovrà vertere innanzitutto sull'attuazione delle misure relative ai programmi di 1a generazione; per quanto riguarda la 2a generazione di programmi, il focus sarà invece diretto sullo stato d'avanzamento secondo i piani delle misure della lista A. Mentre la parte descrittiva va ripresa direttamente nel programma d'agglomerato, le tabelle sullo stato d'attuazione delle misure contenute nella convenzione sulle prestazioni dovranno figurare anche in futuro in uno degli allegati del programma. Le tabelle devono illustrare nel modo più aggiornato possibile lo stato d'attuazione delle misure al momento dell'inoltro del programma d'agglomerato.

Le tabelle devono anche fornire indicazioni sull'avanzamento dei progetti urgenti. Per garantire un quadro uniforme dello stato d'attuazione delle misure di tutti i programmi d'agglomerato i dati riportati nelle tabelle devono riferirsi al **30.09.2016** (data di riferimento).

Le tabelle contenute nel reporting sull'attuazione devono fornire indicazioni sui seguenti elenchi di misure:

- progetti urgenti;
- misure infrastrutturali che figurano nella lista A dei programmi d'agglomerato di 1a o 2a generazione secondo la convenzione sulle prestazioni;
- misure finanziate integralmente dall'agglomerato che figurano nella lista A dei programmi d'agglomerato di 1a o 2a generazione secondo la convenzione sulle prestazioni;
- misure non cofinanziate con i mezzi del fondo infrastrutturale che riguardano i trasporti e che figurano nella lista A dei programmi d'agglomerato di 1a o 2a generazione secondo la convenzione sulle prestazioni;
- misure non cofinanziate con i mezzi del fondo infrastrutturale che riguardano gli insediamenti e che figurano nella lista A dei programmi d'agglomerato di 1a o 2a generazione secondo la convenzione sulle prestazioni;
- misure che figurano nella lista B dei programmi d'agglomerato di 1a o 2a generazione (lista B secondo i rapporti d'esame, incluse le misure finanziate integralmente dall'agglomerato).

Se non sono stati inoltrati programmi d'agglomerato di 3a generazione, si può rinunciare alla parte descrittiva del reporting sull'attuazione che, in questo caso, dovrà essere presentato sotto forma di tabelle.

Le tabelle sono elaborate dall'ARE (lista delle misure con indicazioni per l'inoltro del programma d'agglomerato e l'esame della Confederazione) e trasmesse agli agglomerati entro fine 2015. Gli agglomerati devono fornire indicazioni sui seguenti aspetti:

Misure nel settore dei trasporti

Costi d'investimento	Stima aggiornata dei costi, compresi rincaro, IVA (sì/no) e data di riferimento
Annotazione in caso di deroghe	Spiegazioni in caso di mancata realizzazione o di modifica delle misure
Inizio della realizzazione/costruzione	Anno di inizio della realizzazione/della costruzione
Messa in servizio	Anno della messa in servizio
Spiegazioni/tappe previste fino all'inizio della realizzazione/costruzione	Descrizione delle procedure e delle tappe necessarie fino all'inizio della realizzazione/costruzione, incluso uno scadenziario

Misure nel settore degli insediamenti

Spiegazioni/tappe previste fino all'inizio della realizzazione/costruzione	Descrizione delle procedure e delle tappe necessarie fino all'inizio della realizzazione, inclusi uno scadenziario/ <i>milestone</i> per la realizzazione (audizioni/consultazione, messa in vigore o fasi della procedura per determinare i contenuti attraverso i piani direttori e i piani di utilizzazione); spiegazioni in caso di non realizzazione o di modifica delle misure.
Annotazione in caso di deroghe	Spiegazioni in caso di mancata realizzazione o di modifica delle misure
Inizio della realizzazione/costruzione	Anno dell'inizio della realizzazione/della costruzione

7 Allegati

7.1 Elenco delle abbreviazioni

AFF	Amministrazione federale delle finanze
ARE	Ufficio federale dello sviluppo territoriale
CE	Criterio d'efficacia
Cost.	Costituzione federale della Confederazione svizzera
CTA	Conferenza tripartita sugli agglomerati
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFF	Dipartimento federale delle finanze
EIA	Esame dell'impatto sull'ambiente
ESPOO	Convenzione sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero
FAIF	Finanziamento e l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria
FI	Fondo infrastrutturale
FInFer	Fondo per l'infrastruttura ferroviaria
FOSTRA	Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato
GGT	Grandi generatori di traffico (centri commerciali, supermercati specializzati, impianti per il tempo libero come cinema multisala o bagni termali)
IFP	Inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali d'importanza nazionale
ISOS	Inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere d'importanza nazionale
LFIT	Legge federale concernente il fondo infrastrutturale per il traffico d'agglomerato, la rete delle strade nazionali, nonché le strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche (legge sul fondo infrastrutturale; RS 725.13)
LFOSTRA	Legge federale concernente il Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato
LPT	Legge sulla pianificazione del territorio
LSu	Legge federale sugli aiuti finanziari e le indennità (legge sui sussidi, RS 616.1)
LUMin	Legge federale concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata (RS 725.116.2)
MOCA	Monitoraggio e controlling dei programmi d'agglomerato
NPC	Nuova perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni
OEIA	Ordinanza concernente l'esame dell'impatto sull'ambiente (RS 814.011)
OIF	Ordinanza contro l'inquinamento fonico (RS 814.41)
OPAPIF	Ordinanza sulla procedura d'approvazione dei piani di impianti ferroviari (RS 742.142.1)
OPT	Ordinanza sulla pianificazione del territorio (RS 700.1)

OUMin	Ordinanza concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata (RS 725.116.21)
PA	Programma d'agglomerato
RB	Requisito di base
TMP	Traffico motorizzato privato
TL	Traffico lento
TP	Trasporti pubblici (su ferrovia e su strada)
UFAM	Ufficio federale dell'ambiente
UFT	Ufficio federale dei trasporti
upi	Ufficio prevenzione infortuni
UST	Ufficio federale di statistica
USTRA	Ufficio federale delle strade
VSS	Associazione svizzera dei professionisti della strada e dei trasporti
Web-SIG	Sistema d'informazione geografica basato su Internet

7.2 Livelli di qualità dell'offerta di trasporti pubblici

Per valutare la qualità dell'offerta di trasporti pubblici, l'ARE si basa sul metodo di calcolo dei livelli di qualità, descritto originariamente nella norma VSS 640 290. Poiché nel 2006 questa è stata sostituita dalla nuova norma SN 640 281, nella quale i livelli di qualità non figurano più nella stessa forma, mancava una base metodologica valida per il calcolo dei livelli di qualità. L'ARE ha quindi deciso di definire un metodo di calcolo vincolante in un rapporto di base. I geodati vengono aggiornati ogni anno e pubblicati sul sito internet dell'ARE e nel sistema WEB-SIG ARE.

[Link alla descrizione del metodo di calcolo e al download dei geodati](#)

[Link alla visualizzazione dei geodati nel sistema Web-SIG ARE](#)